

الدكتور عصمت سيف الدولة

النظام النيكاي ومشكلة الديمقراطية

إذا أردت أن تضمنى على الدولة
ثباتاً قرب بين الحدود القصوى
بقدر الامكان ، فلا يبقى فيها
غنى فاحش ولا فقر مدقع .
فهذان الوضعان اللذان لا ينفصلان
عن بعضهما البعض مضران
بالمصلحة العامة . إن أحدهما
يؤدى إلى وجود أعوان الطغاة .
والآخر إلى الطغاة وفيها بينها
تشترى الحرية وتباع . أحدهما
يشترىها ، والآخر يبيعها .

« جان جاك روسو »



المطبعة
والنشر
والتوزيع

دار
الوفاق العربي

٣٨ شارع الصير المينى
٢٥٥٦١٢٥ - دمشق

منتدی سور الازبکیه

WWW.BOOKS4ALL.NET

النظام النيكاي ومشكلة الديمقراطية

الدكتور عصمت سيف الدولة



(إذا أردت أن تضى على الدولة ثباتا قرب بين الحدود القصوى بقدر الامكان ، فلا يبقى فيها غنى فاحش ولا فقر مدقع . فهذان الوضعان اللذان لا ينفصلان عن بعضهما البعض مضران بالمصلحة العامة . إن أحدهما يؤدي إلى وجود أعوان الطفاة . والآخر إلى الطفاة وفيما بينهما تفتري الحرية وتباع . أحدهما يشتريها ، والآخر يبيئها .)

جان جاك روسو

فصل تمهيدى

١- بالرغم من أن جان جاك روسو قال عام ١٧٦٣ ، في كتابه « العقد الاجتماعى » (لو كان هناك شعب من الآلهة لحكم نفسه بطريقة ديمقراطية فهذا النوع من الحكم الذى بلغ حد الكمال لا يصلح للبشر)^(١) ، فإن الشعوب لم تكف عن محاولة الوصول إلى هذا الهدف المقدس . وهى تحقق في كل مكان ، وفى كل زمان خطوة ، مهما تكن صغيرة ، تقربها من هدفها ، قد تتعثر المسيرة أو تتوقف أو حتى ترتد فى مكان محدد أو فى زمان معين ، ولكن الاتجاه العام لمسيرة الشعوب الديمقراطية فى تقدم مستمر . ولعل من علامات تقدمه أن أحداً لا يستطيع أن يجهر - الآن - وهو آمن بأنه ضد الديمقراطية ، فنرى المستبدين يحرصون أكثر من غيرهم على الزعم بأن استبدادهم هو الديمقراطية عينها ، وليس أقل من هذا دلالة على تقدم الشعوب نحو الديمقراطية رهافة وحدة الشعور بالاستبداد إن الشعوب تشور اليوم ، إن كانت قادرة على الثورة ، وتجهر معترضة إن كانت قادرة على الجهر ، أو تصمت غاضبة إذا لم يتوافرها إلا أضعف الإيمان ، ولكنها فى كل حالاتها تنكر الاستبداد فى صور كانت منذ قرنين حقوقاً إلهية مقدسة ، وكانت منذ قرن حقوقاً طبيعية معقولة وهذه الرهافة والحدة فى الشعور بالاستبداد هى التى حولت مشكلة الديمقراطية إلى أزمة حادة ، إذ لا يمكن أن يشعر بثقل قيود العبودية إلا الأحرار . وهو الذى يفسر الإنذار الذى أطلقه الفيلسوف الانجليزى هارولد لاسكى فى تقديمه لكتابه « الحرية فى الدولة الحديثة » فهذا رجل عاش حياته فى ظل نظام يقال إنه نموذج التقدم الديمقراطى ومع ذلك فهو يقول : « كل من يعتبر الحرية أساس الحياة المتدينة يمكنه أن يرى أن الأخطار التى تتهددها هى جزء من أزمة عالمية لم يعد فيها الزمن فى جانبنا . فنحن نندفع بثبات نحو كارثة جديدة ليست أسبابها غامضة علينا ، ولا نحن جاهلين لطرق العلاج

التي يمكننا أن نقابلها ونقاومها بها ، ولكن مأساتنا هي أن طبيعة تفكيرنا مازلت مصوغة بأساليب تفكير القرن التاسع عشر^{١١} أن هذا لا يعنى فى رأينا ، إن القيود فى القرن العشرين قد أصبحت أكثر ضيقا منها فى القرن التاسع عشر ، ولكن يعنى أن مضمون الحرية قد أصبح أكثر اتساعا فضالقت به نظم القرن الماضى .

ومع ذلك ، فيبدو أن الفجوة التي تتسع مع الزمن بين مضمون الحرية من ناحية وبين نظم ممارستها من ناحية ، قد أدت إلى شعور قريب من اليأس ، فهذا ريتيه كاهيتان يكتفى : بعد قرنين من روسو (١٧٧٢) بأن تكون الديمقراطية مثالا أعلى يوجه ويقود جهد البشر وليست نظاماً للحكم^{١٢} وهذا فقيه معاصر آخر يندب الديمقراطية فيقول : إن مأساة الديمقراطية كامنة فى أنها لم تستطع أن تحقق الديمقراطية^{١٣} .

لسنا على هذا القدر من التفاؤل من مستقبل الديمقراطية لأننا نشق بمقدرة الإنسان على الانتصار على كل مشكلاته . وهى ثقة يبررها التقدم الفكرى والعلمى الذى أحجزه ، وينجزه الإنسان ، بعدلات متزايدة . كل ما فى الأمر أن الديمقراطية ، وهى نظام حديث لم تعرفه البشرية إلا منذ قرنين ، ما تزال خامضة الدلالة على المستوى النظرى على وجه يسمح حتى لأعدائها بادعائها ، وما تزال خائفة المعالم على المستوى التطبيقى على وجه يسمح بأن تنتحل اسمها أشد النظم استبدادا ، ذلك لأن ثمة مشكلات نظرية لا يتفق فيها المفكرون والعلماء على حل ، وثمة مشكلات تطبيقية تكاد تكون مستعصية على أى حل ، وكلها تعوق نضج الديمقراطية نظرية ونظاما .

إن هذا يعنى - على وجه - أن للديمقراطية مشكلات ما تزال تفتقد الحل وتستدعى كل قادر إلى أن يسهم بما يستطيع فى حل مشكلة تهم الناس جميعا . ويعنى على وجه آخر ، أن الكلمات الأخيرة فى الديمقراطية لم تقل بعد ، وأن باب الاجتهاد ما يزال مفتوحا . وكلا الوجهين يحرضان بقوة على مزيد من البحث العلمى فى الديمقراطية نظرية ونظاما ، وهذه الدراسة ليست إلا استجابة لهذا التحريض .

٢. غير أننا ، هنا ومنذ البداية ، نواجه أشد المشكلات تعقيدا . إنها ليست مشكلة الديمقراطية بل مشكلة البحث العلمى ذاته . فالبحث العلمى يكون علميا بقدر ما يكون موضوعيا ، وهو ما يعنى تحرر الباحث من تأثير أية أفكار سابقة ، والتصدى لموضوع البحث من داخله . وهو أمريكاد يكون مستحيلا لأى بحث فى مشكلة الديمقراطية بالذات ، لأن الديمقراطية نظام حياة ، فإذا كانت لها مشكلات تقتضى البحث فلا بد أن الباحث قد عاش مشكلاتها قبل أن يبحث ، فهو يبدأ بحثه وفى ذهنه موقف فكرى سابق لا يستطيع ، مهما حاول ، أن يتجرد تماما من تأثيره ، وهذا ليس جديدا علينا . فلم يكن توما الاكوينى^(١) يساند البابوية التزاما بأفكار اهتدى إليها بعيدا عن الكنيسة ، بل كان وهو يفكر ويكتب يشغل منصبها فى المؤسسة الكنسية هو «المستشار الفكرى للبابا» . ولم يكن بودان^(٢) يؤلف دفاعا عن الاستبداد الملكى لوجه الحق وحده بل كان ، وهو يؤلف ، يشغل منصبها فى البلاط هو « المحامى الخاص للملك » . وكان هوبز^(٣) يدافع عن الملكية وهو مدرس خاص لأمير ويلز الذى أصبح الملك شارل الثانى فى المجلتزا . بل أن الفصل الأخير من كتابه «العصاقي»^(Leviathan) قد كتبه بعد أن أصبحت قضية الملكية خامرة فأراد أن يوافق العهد الجديد ليعود من منفاه فى فرنسا ، فأضاف فيه أنه إذا عجز الملك عن حماية مصالح رعاياه فقد حقه فى الحكم . أما لوك^(٤) ، فيلسوف النظام البرلمانى ، فقد كان طبيبا خاصا لسير أنطونى آشلى ثم تابعا له حتى آخر حياته . وانطونى آشلى هو قائد معركة البرلمان ضد الملك ، التى انتصر فيها ، ورائد حزب الأحرار ، فلم يكن لوك يؤلف بعيدا عن الرغبة فى الانتصار لولى نعمته . حتى جان جاك روسو ، المدافع الكبير عن الديمقراطية المباشرة كان من رعايا جنيف (سويسرا) حيث تطبيقات الديمقراطية المباشرة ، والمهاجم الكبير لاستبداد ملوك فرنسا ، كان مطاردا من ملوك فرنسا الذين لم ينظروا إليه أبدا نظرتهم إلى مواطن فرنسى .

أكثر من هذا دلالة على أن النظريات والآراء هى أسلوب فى التعبير عما

« يريد » أصحابها ، ولما تكون نتيجة بحث موضوعي مجرد ، هو ما حدث بعد انتصار الثورة الفرنسية . يحذرنا الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى - بحق - مما « درج عليه البعض (سواء فى فرنسا أو فى مصر) من المبالغة فيما كان لنظرية العقد الاجتماعى من الأثر فى انفجار الثورة الفرنسية ، وفيما قذف به بركانها إلى فرنسا والعالم من أنظمة دستورية ومن مبادئ ديمقراطية . والرأى (عنده) أن الثورة الفرنسية إنما كانت ترجع - فى الواقع وقبل كل شئ - إلى تلك الظروف السياسية والاجتماعية والمالية المعروفة فلم يكن لمثل نظرية العقد الاجتماعى وغيرها مما ذاع من النظريات والأفكار الحرة أن تحدث أثرا لولا سبق وجود تلك الظروف والعوامل التى خلقت فى البيئة الاجتماعية الفرنسية تربة صالحة لغرس فكرة جديدة . فلقد ظهر كتاب العقد الاجتماعى عام ١٧٦٢ أى قبل الثورة بنحو سبعة وعشرين عاما ، فلولا وجود تلك العوامل والظروف (التى كان أهمها سوء الحالة المالية فى البلاد ، وزيادة عبء الضرائب على طبقات الشعب مع تمتع الطائفتين الممتازتين ، النبلاء ورجال الكنيسة *Ie Clerge* بامتياز الإعفاء من الضرائب ورفضها التنازل عن ذلك الإعفاء) لولا تلك العوامل والظروف لما كان لروسو ولكتابه بدهاء أثر يستحق أن يذكر ، (فنحن) لا ننكر أنه كان لكتاب العقد الاجتماعى ونظريته (ولآراء فلاسفة القرن الثامن عشر بوجه عام) بعض الأثر فى التكوين الفكرى لرجال الثورة الفرنسية وفيما وضعوا من أنظمة دستورية ، ولكننا نرى أنه لا يجوز المبالغة فى بيان ذلك الأثر ، فلقد كان أكثر ما أخذه رجال الثورة عن روسو (كما يقول بارتلى) إنما هى عباراته واصطلاحاته ، فى حين أنهم لم يأخذوا فى الواقع - أى فى العمل - بالكثير من آرائه . فمثلا لقد كان روسو يرى أن نظام الديمقراطية المباشرة هو المثل الأعلى لنظام الحكم ، ولكن رجال الثورة لم يأخذوا بأساليب ذلك النظام الديمقراطى المباشر وإنما أخذوا بالنظام الديمقراطى النيابى^(١) .

هذه نظرة علمية . ولكن لماذا لم يأخذ رجال الثورة بآراء روسو فى الواقع العملى ؟ لننظر ماذا يقول بارتلى^(٢) . يقول إن مثلى الطائفة الثالثة

tiers-état) التي كانت تمثل الشعب دون النبلاء ورجال الكنيسة) هم الذين أكدوا على ضرورة أن تتضمن الوثائق الدستورية المبادئ الديمقراطية . فقد كانوا يعتبرون أنفسهم ممثلين للإرادة العامة للأمة Volonté générale de la nation وتحت تأثير هذا الموقف تضمن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي تم التصويت عليه يوم ٢٦ أغسطس ١٧٨٩ مواد مأخوذة من فلسفة روسو . ففي المادة الثالثة نص على أن مبدأ السيادة كامن بصفة أساسية في الأمة وليس لأية جماعة أو أى فرد أن يمارس سلطة لا تنبع منها صراحة^(١١) . ونصت المادة السادسة على أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة^(١٢) إلى هنا نستطيع أن نختلف مع أستاذنا قليلا ، ونقول أن أفكار روسو قد أثرت في قيام الثورة الفرنسية إلى أقصى حد تستطيع به الأفكار أن تقدم حلولاً للمشكلات الموضوعية والظروف الاجتماعية التي تسبق الثورات وتستدعيها . غير أنه في أول دستور وضعه قادة الثورة في ١٩٩١ أى بعد إعلان الحقوق بعامين نجده ينص في المادة الثانية منه على : « أن الأمة التي تنبع منها كل السلطات لا يمكن أن تمارسها إلا بواسطة مفوضين . إن الدستور الفرنسي دستور نيابى ونواب الأمة هم الهيئة التشريعية والملك^(١٣) » هنا بدأت الفارقة بين الثورة وبين روسو . كيف ؟ قال بارتمى : أن رجال القانون قد أعادوا صياغة تلك المبادئ الديمقراطية التي قال بها روسو وأكدتها الوثائق الدستورية للثورة بأن جعلوا من الأمة شخصا قانونيا تسند إليه السيادة وهو شخص متميز عن الأفراد الذين يتكون منهم^(١٤) قادة الشعب الفرنسى قد انتقلوا إذن قبل مضي سنتين من إعلان حقوق الإنسان والمواطن من سيادة الشعب إلى سيادة الأمة ، ومن الديمقراطية المباشرة إلى التمثيل النيابى . هذه النقطة ، كما هو واضح كانت على حساب الشعب فهو الذى سلب السيادة التي اعترف لها في البداية ، وكانت أيضا على حساب الملك لأن القادة الجدد شاركوه سيادة كان يدعيها ، فلحساب من ولماذا ؟ ... لحساب من ولماذا يقول رجل مثل سيزى Sieyès « إن الديمقراطية الخالصة ديمقراطية وحشية » Démocratie Brute^(١٥) .

لحساب الطبقة الوسطى البورجوازية التي قادت الشعب ضد الاستبداد الملكى فقد كانت في حاجة إلى الشعب قبل الثورة فرفعت على مصالحها علم

سيادته ، فما أن قبل الملك مشاركتها في السلطة أصبح هما أن تحصن نفسها ومصالحها ضد الشعب نفسه فسلبت سيادته وابتكر لها رجالها من العارفين بالقانون نظرية السيادة القومية لتبرير التمثيل النيابي . لم يكن السبب إذن أن الشعب الفرنسى كانت تنقصه الثقافة اللازمة لمارس سيادته كما قال ايمان^(١١) ولا أن الديمقراطية تتطلب في الشعوب قدرا من الحضارة ترتفع به إلى مستوى مسئولية حكم نفسها بنفسها أو لأن إرادة النواب أقدر على التعبير عن إرادة الشعب من الشعب نفسه كما يقول بوردو^(١٢) ولكن كان السبب في ظهور « سيادة الأمة » في فقه القانون الدستوري أن البورجوازية الليبرالية قد وجدت سلاحا صالحا لتحيد من سيادة الملك والنبلاء من ناحية وتحرم ، الشعب ممارسة أية سلطة من ناحية أخرى كما يقول - بحق - موريس دوفرجه^(١٣) ولم يكن مبدأ النظام النيابي في حقيقته إلا مبدأ سيادة البرلمان ، وهى سيادة تواجه سيادة الشعب نفسه الذى أبعد بعناية وعناد عن ممارسة سيادته كما يقول جاريجولا جرانج^(١٤).

إذا كان الأمر كذلك ، وهو كذلك ، فقد نستطيع القول مع رينيه كاييتان أن النظام النيابي في أصله قام بعيدا عن الديمقراطية بل ومضادا لها^(١٥) فإذا أردنا أن نذهب إلى هذا الحد فإنه يبدو مما لا يتفق مع الأسلوب العلمى ذلك التقليد المطرد في كتب الفقه الدستوري ، في فرنسا وفى مصر ، الذى يبدأ دراسة الديمقراطية مفترضا أن النظام النيابي (الرئاسى والبرلمانى) هو النظام الديمقراطى الأصيل والقاعدة ، وينذهب بعد هذا فيلحق به أساليب الممارسة الديمقراطية كالاستفتاء الشعبىréférendumمثلا ويعتبرها عوامل مساعدة وقيسها عليها كاستثناء . هذا فى حين أنه لا يمكن المفاضلة بين نظم الممارسة الديمقراطية عامة ، أو بين نظام الديمقراطية المباشرة والنظام النيابي ، على وجه خاص ، إلا بردها إلى أصل تقاس عليه ، ويكون مناط التفاضل بينها ما تسفر عنه المقارنة من اقتراب أو تباعد عن الأصل^(١٦) . إن عذر المفاضلة المفروضة في الدراسات الفقهية أن رجال الفقه يدرسون النظم الدستورية القائمة كوضوع أساسى ، ولا تكون الدراسات التاريخية إلا مقدمات لها . ولما كان النظام النيابي هو نظام سائد في الدساتير

المعاصرة ، في خارج الدول الاشتراكية على الأقل ، فإنه يبدو طبيعياً أن يكون هو النظام الأساسى فى دراسة الديمقراطية . غير أن مثل هذه النظرية ، لابد ، فى رأينا ، أن تتغير لتواكب التطور الذى يزيح نظام التمثيل النيابى ، والمفهوم الليبرالى عن الديمقراطية عن مكانه التقليدى فى دساتير ما بعد الحرب العالمية الثانية . ففى فرنسا ابتداء من عام ١٩٥٨ لم يعد التمثيل النيابى إلا واحداً من أسلوبين لممارسة السيادة ، أما الثانى فهو الاستفتاء الشعبى استقرا جنبا إلى جنب فى المادة الثالثة من الدستور . وفى إنجلترا تعلو سلطة الأحزاب وهى منظمات شعبية على سلطات البرلمان فهى التى تعين الوزراء ، وهى التى تقدم المرشحين من بين أعضائها إلى الشعب ، وهى التى تضع لمثيلها فى البرلمان السياسة التى يدافعون عنها . وتضع فى أفواههم العناصر الأساسية من الكلمات التى يلقونها من فوق المنابر ، والأمر أكثر من هذا تطوراً فى مصر العربية فقد كانت ثورة ١٩٥٢ ، فى إحدى خصائصها ، ثورة ضد النظام النيابى ، ومنذ عام ١٩٥٢ وخلال مجموعة متتالية من الدساتير والإعلانات الدستورية تعكس الروح الدستورية فى مصر شكاً عميقاً فى النظام النيابى ، ومع أنها تبقى عليه إلا أنها تحيطه بقيود متراكمة إلى درجة نستطيع أن نقول فيها : أن التمثيل النيابى يمثل فى حياتنا الدستورية مكاناً ثانوياً أو هامشياً .

وقد عشنا نحن ونعيش هذه المرحلة ، وبالتالى فإن لكل دارس للديمقراطية ومشكلاتها رأياً مستقراً فى ضميره يؤثر من حيث يدرى ، أو لا يدرى ، فى صياغة أفكاره الدستورية التى تبدو علمية مجردة . من هنا نقول : إن التأثير بالفكر السائد أو بأفكار خاصة ، هو أولى المشكلات التى يصادفها الباحث فى أمر الديمقراطية أو فى مواجهة أى أمر آخر ، لأنه مجرد الباحث من الموضوعية العلمية أو الحد الأدنى منها ، إذ جل من لا يتأثر ، وبالتالى يفقد أى بحث أصالته . ومن أجل التحوط من مخاطر التأثير بالواقع المعاصر الذى قد يكون كأمنا فى أذهاننا حتى بدون أن ندرى ، لابد من دراسة أولية لمشكلة الديمقراطية نحدد فيها ماهيتها من خلال تطور

فكرة الديمقراطية ذاتها ، وصلتها بالمذاهب الفكرية وبالظروف الاجتماعية الأخرى .

٣- ولكن دراسة الديمقراطية خلال تطورها التاريخي وصلتها بالمذاهب الفكرية والظروف الاجتماعية سيصل بنا إلى مفترق طرق عديدة ، ونجد أنفسنا مضطرين إذا أردنا الإحاطة بالموضوع من كل جوانبه أن نقضى ما تبقى من عمر اللوفاء بمتطلباته . فمثلا : ابتداء من القرن التاسع عشر تسود في أوروبا الطبقة الوسطى (البورجوازية) فيسود مذهب الاقتصاد الحر (الرأسمالية) ، فيسود مذهب التحرر الفردي (الليبرالية) ، فتسود « الديمقراطية » غير المباشرة (النيابية) ، ولكن ما أن ينتصف القرن التاسع عشر ثم يبدأ القرن العشرون بحروبه وتقدمه الصناعي حتى تنشأ أفكار جديدة تشكك في حق الطبقة الوسطى (البورجوازية) في السلطة ، وتناقض أسس المذهب الاقتصادي الحر (الرأسمالية) وتعيد النظر في مفهوم الحرية ذاته ، ثم تتشعب إلى شعبتين مميزتين : شعبة تذهب إلى أن ثمة خطأ في البداية ، وأن الحرية بمفهومها البورجوازي ليست إلا وهما ، وتتبنى مفهوما مختلفا للمجتمع وللحرية والدولة وللديمقراطية . فالأمة اختراع بورجوازي للسيطرة على السوق ، والمجتمع ليس واحدا بل طبقات متصارعة ، والحرية تمارسها الطبقة ، السائدة والدولة هي أداة قهر وستزول بزوال الصراع الطبقي ، ولن توجد الديمقراطية للشعب وبالشعب إلا بعد تصفية الطبقة البورجوازية وسيادة الطبقة العاملة ، أما قبل ذلك فالديمقراطية هي بعينها ديكتاتورية الطبقة العاملة ، إنها الشعب الماركسية (٣) .

وشعبة أخرى عبر عنها جورج بورديو في كتابه « الديمقراطية » حين قال : (ما أهمية أن يكون الإنسان حرا في تفكيره إذا كان تعبده عن هذا الفكر يعرضه للاضطهاد الاجتماعي ، وأن يكون حرا في رفض شروط العمل إذا كان وضعه الاقتصادي يرغبه على قبولها ، وأن يكون حرا في التمتع بالحياة إذا كان البحث عن لقمة العيش يستغرق كل حياته وأن يكون حرا في أن ينمي شخصيته بالثقافة واكتشاف العالم المتاح للجميع إذا كانت

تنقصه الامكانيات المادية الحيوية). إنها شعبة الديمقراطية الاشتراكية التي تتمسك بما حققه الإنسان حتى الآن من مكاسب ديمقراطية وبالنظام النيابي كأسلوب للممارسة ، وقد تضيف إليه أساليب أخرى ، ولكنها تعيد النظر في المفهوم الليبرالي للحرية بقصد إكمال ما فيه من نقص وليس بقصد إلغاءه وتزرع للحرية جناحين : الحرية السياسية والعدالة الاجتماعية . إلى هذه الشعبة تنتمي أغلبية فقهاء القانون الدستوري في الجامعات المصرية أثناء صريحا أو ضمنا ، عبر الدكتور مصطفى أبو زيد عن هذا الاتجاه تحت عنوان : الديمقراطية المتكاملة في الفقه الدستوري العربي «فقال» : إذا نظرنا إلى مفهوم الديمقراطية وجدناه قد تأثر تأثرا كبيرا بالطابع الذي حملته الثورة . فهذه الثورة التي نعيش في ظلها قد اجتمع لها - إلى جانب العمق - الأصالة والشمول .. وهذا الطابع العام الذي حملته الثورة - في العمق والأصالة والشمول - كان لابد أن يترك آثاره على مفهوم الديمقراطية م فقد اتخذت الفكرة الديمقراطية عندنا شكلا جديداً يختلف عن ذلك الذي ساد فيها قبل الثورة ، فلم تعد مقصورة على السياسة وحدها بل امتدت على نطاق واسع يشمل الحياة البشرية بأسرها ، فإلى جانب الديمقراطية السياسية ، هناك الديمقراطية الإدارية والديمقراطية الاقتصادية والديمقراطية الاجتماعية والديمقراطية الصناعية . وهكذا تكاملت الفكرة الديمقراطية لتصبح أسلوبا يعبر عن سيطرة الشعب في سائر المجالات ثم فصل القول في كل وجه من هذه الأوجه .

ومشكلتنا هي : هل نتابع التيار الأصيل ، أم نتبع شعبته الماركسية أم شعبته الاشتراكية ، أم نقطع سلسلة دراستنا لنحيط بكل هذا ونلث وراء كل شعبة . إن الذي يفرض بمتابعة الشعبة الماركسية أن أكثر من نصف البشر يعيشون في ظل ديكتاتوريتها أو ديمقراطيتها ويصدنا عنها : أننا سبق أن درسناها في كتب مطولة ومختصرة انتهينا فيها جميعا إلى أنه ليس في الماركسية ، فلسفة أو منهج أو نظرية ، أى مفهوم خاص للديمقراطية بأى معنى . وأن الماركسية هي نظرية «تحرر» الطبقة العاملة من القهر الرأسمالي ، ولكنها لا تتضمن شيئا عن نظام الحكم بعد انتصار البروليتاريا ، وأن النظم

السائدة في الدول الاشتراكية ، والمعروفة باسم « الديمقراطية الشعبية » قد أرسيت قواعدها من خلال التجربة في ظل سيادة الحزب ، ولم تكن ترجمة دستورية للماركسية ، وإن كانت تضاف عادة إلى تراثها وهي تتطور وتتجه بقوة نحو الديمقراطية الاشتراكية^(١١) فلم يعد أحد يقول ما قاله انجلز « لما كانت الدولة ليست إلا مؤسسة انتقالية تستخدم في الصراع والثورة من أجل إسقاط أعدائها بالقوة ، فمن السخف الحديث عن دولة شعبية حرة . وطالما تستعمل البروليتاريا الدولة فإنها لن تستعملها من أجل الحرية بل من أجل إسقاط أعدائها^(١٢) » والذي يفرض بمتابعة الشعب الاشتراكية أنها الشعب التي ننتمى إليها ، وأنها - في رأينا - ليست شعبة من الديمقراطية التقليدية بل هي المرحلة المتطورة ، منها فالبقاء فيها هو بقاء في حدود التيار الأصيل للتطور الديمقراطي .

إذن ، فإن كنا لن نتناول في دراستنا نظام الحكم كما تراه الماركسية ، ولا نقول الديمقراطية ، وبقينا نتابع تطور الديمقراطية الليبرالية ، فذلك لنحصر موضوع الدراسة في نطاق يمكننا من استيفائه ، من ناحية ، ومن ناحية أخرى لنسهم بما نستطيع في بناء فقهى ، ديمقراطى ، اشتراكى ، تشييده ، بالتدرج ، أغلبية أساتذة القانون العام في مصر العربية من خلال نقدها المتزايد لإطلاقات الديمقراطية التقليدية .

٤- هل انتهت المشكلات ؟ أبدا . إنما دخلنا بهذا في خضم القانون العام حيث نلتقى بالديمقراطية ومشكلاتها المتعددة : فالدولة ، ما الدولة ، وكيف نشأت ؟ مشكلة ما يزال فقهاء القانون على غير اتفاق في حلها والحكومة ، ما الحكومة ، وما علاقتها بالدولة من ناحية وبالشعب من ناحية أخرى .. ؟ مشكلة لم تحل بعد . فإذا فصلنا مشكلة الحكومة عن مشكلة الشعب تواجهنا مشكلة الفصل بين السلطات - في الحكومة - ومشكلة الرقابة المتبادلة أو التعاون المتبادل فيما بينها ، وكل هذه مشكلات تتصل في النهاية بحرية الشعب في بعض مجالات دراسة الديمقراطية ومشكلاتها . ولو أردنا أن نحيط بكل هذا لتحول بحثنا إلى موسوعة من أجزاء كتلك

الكتب التى أرقق أساتذتنا أنفسهم فى تأليفها ليعلموننا القانون ونحن طلبة حتى نتعلم كيف نبحت بعد التخرج . فجوهر البحث كما نراه ينصب على موضوع معين ومحدد يختاره صاحبه ويواجه فيه مشكلة محددة ويحاول أن يبحث فى حلها ، وهو ما يعنى - بالضرورة - أن المشكلة موضوع البحث لا تتضمن جماع المشكلات التى تتصل بالموضوع ، ولكنها نصيب الباحث فيها اختار . فأية مشكلة من مشكلات الديمقراطية تختار ؟

هـ- نغادر مجال الدولة ومشكلاتها ، والحكومة وسلطاتها ، وما تأثيره تلك السلطات لنعود إلى الشعب : الطرف الأصيل فى مشكلة الديمقراطية ، فنجد أن مشكلات الديمقراطية الكامنة فى الشعب ذاته متعددة أيضا ، أهمها على وجه الإطلاق - فى رأينا - التخلف . ونعنى به التخلف الديمقراطى . والتخلف الديمقراطى ليس صنو التخلف الاقتصادى أو نتيجة له ، كما تزعم المدرسة الماركسية ، وإن كان يتأثر به حتما . ففى فرنسا المتقدمة صناعيا ، التى أنجبت أساتذة المدرسة الديمقراطية فلسفة ، وأساتذة الديمقراطية نظاماً ، لا يكف أساتذة النظم السياسية وعلماء القانون فيها ، منذ أن دخل أسلوب الاستفتاء الشعبى فى دستور الجمهورية الخامسة (١٩٥٨)^(٣٧) لا يكفون عن التحذير من أن فقدان النضج السياسى الذى يميز بعض الشعوب ، ومنها - كما يقولون - شعبهم الفرنسى ، يحيل الاستفتاء إلى أداة خطيرة فى يد القادة ، لأن الشعب الفرنسى - كما يقولون أيضا - ما يزال ، منذ جان دارك ، يبحث عن يقوده لينقاد له^(٣٨) فى إنجلترا - نموذج التقاليد البرلمانية - يقول فيلسوفها الكبير هارولد لاسكى : « بالرغم من توافر حق التصويت العام فإن نظام الحزبين فى ديمقراطيات سياسية مثل بريطانيا العظمى والولايات المتحدة الأمريكية كان فى كثير من الأحيان يتعاون على تعمد استخدام السلطة ضد الشعوب » .

إذا كان الأمر على مثل هذا بالنسبة إلى تلك الدول ، فإن المشكلات التى يثيرها التخلف الديمقراطى فى الشعوب النامية أشد وأذى ، فليس أسهل من صياغة الأفكار نظاما ديمقراطيا إلا صياغة النظام الديمقراطى نصوصا

دستورية ، الصعب حقا هو أن تعى الشعوب حقوقها ، ثم - بعد الوعى - أن تمارسها . والناس - أغلبية الناس - فى المجتمعات النامية ومنها المجتمع العربى لا يعون حقوقهم ، وإن وعوها لا يمارسونها ، لأنهم يعيشون أزمة صدق وتصديق . الدساتير مصوغة على أعلى مستوى بلغة الدساتير فى المجتمعات المتقدمة ديمقراطيا ، وهو ما يعنى - ضمنا - أن الذين صاغوها - مقطوعة الصلة بالواقع وإن كانت أممى منه - لم يصدقوا أنهم قد وضعوها لتطبيق ، فلم يجدوا بأسا فى أن تقترب من الكمال فى صيغتها على الأقل . والذين وضعت لهم الدساتير لا يصدقون أن لهم كل تلك الحقوق ، فلا يمارسونها إت بقت ، ولا يفتقدونها إن ألغيت ، ولا يدافعون عنها فى أى حال . ولا يزالون - كعهد أجدادهم - يسلكون إلى غاياتهم مسالك الزلفى ، ويحتمنون الاستبداد بالسكوت . إنه ميراث عهود طويلة من العبودية إذ ربتهم على الخوف حتى أصبحوا بشرا خائفين .

فى هذه المجتمعات لا يفتقد أحد الشكل الديمقراطي ، فحق التصويت عام . والتصويت سرى . والحكومات لا تتردد فى دعوة الشعب إلى الانتخاب أو إلى الاستفتاء . ولكن كل هذا يتوقف على اللحظة التالية ، حين يقف أخونا الإنسان فى لحظة المصيرية وهو يحاول جاهدا أن يبدى رأيه فى مقار الاستفتاء أو الانتخاب . إنه هناك بعيد عن أى تدخل . لا أحد يملى عليه إزادته ، ولا أحد يكتب له رأيه لأنه لا يعرف القراءة مثلا . نفترض هذا افتراضا لنصل إلى جوهر المشكلة . إن أخانا وراء الستار يبدى رأيه ليس وحيدا . إنه يحمل فيه - ولا نقول يحمل معه - تراثه التاريخى . يحمل فقره الذى يشيع فى نفسه الخوف من أن يكون رأيه سببا فى غضب الذين يتحكمون فى رزقه . يحمل جهله الذى يشيع فى نفسه الخوف من أن يكون فى ستار السرية خرق تطل منه عين السلطة . يحمل تجربته وتجربة أجداده التى علمته وعلمتهم أن الأمور فى دولته لا تتوقف ، وما توقفت قط ، على ما يقوله النخبون وراء الستار . باختصار إنه فى وحدته وراء الستار لا يجد معه إلا خوفه مما هو حقيقى أحيانا ومما وهمى فى أغلب الأحيان . فيكون أمام الخيار بين رأيين : رأى الإنسان الذى يريد أن يمارس حرية

السياسية ، ورأى الإنسان الخائف الذى يخشى مزيدا من القيود ، الأرجح أنه سيختار الرأى الأخير . فيسفر الانتخاب أو الاستفتاء عن رأى الأغلبية الخائفة وهى عادة أغلبية كاسحة^(١٠) أو عن ممثلين للخائفين لن يلبثوا بدورهم أن يضيفوا إلى خوفهم خوفا من الهبوط إلى القاع بعد أن صعدوا إلى مقاعد البرلمان وأصبحوا قريبين من السلطة .. الى آخره. وهكذا نجد أننا لو حللنا كل المشكلات النظرية للنظام الديمقراطى فان تخلف الشعوب سيفسد كل شيء .

نقول كل هذا فى هذا الفصل التهيدى لسببين :

الأول :لأن هذا الواقع غير المنكور هو الحجة الأساسية لأعداء الديمقراطية الذين يتخذون من تخلف الشعوب ذريعة للحجر عليها وفرض الوصاية على إرادتها ويفرضون على ممارستها الديمقراطية قيودا تسلبها المقدرة على المعرفة ، فإن عرفت تسلبها المقدرة على المناقشة وتبادل الرأى ، فإن تناقشت وكونت رأيا تسلبها المقدرة على التجمع حول الآراء الموحدة ، فإن تجمعت تسلبها المقدرة على أن تحول آرائها إلى قوانين بحجة أخيرة هى أن للشعب « ممثليه » الذين يعبرون عن إرادته فلهم وحدهم حق اتخاذ القرار الملزم . هذا مع أنه إذا كان الشعب متخلفا إلى الدرجة التى لايعرف فيها مصلحته فإنه - من باب أولى- لن يحسن اختيار الفريق الذى يعرف مصلحته^(١١) . إذ كيف يعرف أن هؤلاء بالذات يعرفون مصلحته إذا كان هو أصلا لايعرف تلك المصلحة .

الثانى :هو أن هذا الواقع الذى اختار لنا من بين كل مشكلات الديمقراطية موضوع التمثيل النيابى ليكون محلا للبحث . ذلك لأن هذا الأسلوب قد أصبح محاطا بنوع من القدسية باعتباره الديمقراطية ذاتها . فى شكله البرلمانى يقولون : إنه الديمقراطية البرلمانية ويدرس تحت هذا العنوان . وفى شكله الرئاسى يقال : إنه الديمقراطية الرئاسية ، ويقدم له بأنه إذ يفصل بين السلطات يحفظ للديمقراطية أهم

خصائصها . وأدى ذلك إلى أن أصبح البحث في الديمقراطية ، نظرية ونظما ، محصوراً - تقريبا في التمثيل النيابي برلمانا وانتخابا . ونحن نريد أن نعيد النظر في هذا النظام الذى يقال له « التمثيل النيابي » لنعرف على وجه الدقة علاقته بالديمقراطية . ونعنى بعلاقته بالديمقراطية علاقته بإرادة الشعب على وجه التحديد ، هل يعبر عنها وإلى أى مدى ؟ وإذا لم يكن يعبر عنها فأين موضعه منها ؟ وقد نكتشف بعد هذا أن لا علاقة بين التمثيل النيابي والديمقراطية إلا - ربما - علاقة الضدين .

٦- على ضوء ما تسفر عنه نتيجة بحثنا سيكون علينا أن نعيد تكييف الطبيعة القانونية لبعض أساليب الممارسة الديمقراطية التى تم بعيدا ، أو خارج نطاق التمثيل النيابي ، وأهمها : الاستفتاء الشعبى .

والاستفتاء الشعبى أسلوب للممارسة الديمقراطية يتقدم بثبات ، ولكن بالتدريج ، ليدخل الحياة الدستورية في البلاد المتقدمة ديمقراطيا ، وبالتالي فهو يستحق أن ننتبه إليه ونضعه موضع الدراسة العلمية لأنه يبشر بأن يحتل في القانون العام مكانا ، إن لم يكن رئيسيا فهو مكان هام ومدخله التاريخى والفقهى إلى نظام التمثيل النيابي هو « إصلاح » الخلل الديمقراطى في هذا النظام الأخير ، بأسم الشعب ، وهو مدخل خطير . إذ قد يتحول الشعب فيه إلى مجرد ستار للاستبداد .

٧- ولقد دخل الاستفتاء الشعبى حياتنا الدستورية فعلا ، ودخلها على وجه يحتاج إلى أكبر قدر من الانتباه ..

فالدستور ١٩٥٦ نص على أن يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه رئيس الجمهورية ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه (مادة ١٢١) . كما نص على أن لرئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأى مجلس الأمة ، أن يستفتى الشعب في المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا (مادة ١٤٥) وفى المادة ١٨٩ نظم إجراءات تعديل مادة أو أكثر من الدستور

تنتهى بعرض التعديل على الشعب لاستفتائه فى شأنه ، وأخيراً نص فى المادة ١٩٦ على : « يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء » .

أما دستور ١٩٦٤ فقد أعاد النص فى المادة ١٠٢ على الاستفتاء على رئيس الجمهورية الذى يرشحه مجلس الأمة . وأعاد النص فى المادة ١٢٩ على أن لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، ولكن بدون اشتراط أخذ رأى مجلس الأمة كما كان الأمر فى دستور ١٩٥٦ . ولما كان دستور ١٩٦٤ دستوراً مؤقتاً فإنه لم يطرح للاستفتاء ، ولكن نص فى ديباجته على أن يعمل به ابتداء من تاريخ صدوره (٢٥ مارس ١٩٦٤) إلى أن يتم مجلس الأمة وضع مشروع الدستور الدائم ، ويطرح مشروع الدستور الدائم على الشعب لاستفتائه فيه .

وفى ١١ سبتمبر ١٩٧١ استفتى الشعب فى الدستور الدائم ، ثم وافق عليه ، وأعاد تأكيد الاستفتاء الشعبى كوسيلة لاختيار رئيس الجمهورية (المادة ٧٦) وإقرار كل تعديل فى أحكامه (المادة ١٨٩) ، وأن لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا (المادة ١٥٢) ، ولكنه استحدث نصاً لم يكن وارداً فى دساتير مصر من قبل ويستحق الانتباه والدراسة . ذلك هو نص المادة ٧٤ التى تقول : « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها » .

إذن ، فإن الاستفتاء الشعبى قد أصبح جزءاً أساسياً من نظامنا الدستورى ، واكتسب مكانه البارز فى دستور ١٩٧١ بالذات ، بالرغم من أن خبرتنا به لم تتجاوز تسع سنوات ، منها سنتان فى ظل دستور ١٩٥٦ (ألقى عام ١٩٥٨) وسبع سنوات فى ظل دستور ١٩٦٤ منها أربع سنوات فى حالة حرب وظروف غير عادية ، أى بدون تقاليد وسوابق نرجع إليها لا فى

الممارسة ولا في نقد الممارسة أو تصحيحها ، وهو أمر يهدد بمخاطر جسيمة .
ونضرب لهذا مثلين :

المثل الأول : يتصل بطبيعة الأسئلة التي توجه إلى الشعب في الاستفتاء .
ففي كل الدول التي تأخذ بالاستفتاء الشعبي يشترط في السؤال الذي يوجه
إلى الشعب أن يكون واضحا ومحددا بحيث لا يحتمل إلا إجابة واحدة : نعم أو
لا . بل حدث في فرنسا أن طرح على الاستفتاء يوم ٢١ أكتوبر ١٩٤٥
سؤالان يتصلان بوضع دستور النظام الجديد كان أولهما : هل تقبل أن تقوم
الجمعية المنتخبة بوضع الدستور ؟ فأثار هذا السؤال عاصفة من النقد لأنه
غير واضح ولا محدد ، ونشرت إحدى الصحف *Depêche de paris* المعبرة عن
الحزب الاشتراكي الفرنسي مقالا تنعى فيه على الحكومة أن تستفتي الشعب
في أمر يختلف فيه فقهاء القانون^(٣) .

أما في مصر ، فقد عرضنا على الشعب كتباً مؤلفة فيها فلسفة وتاريخ
ونظريات ونظم وبرامج وكلام غير هذا كثير . استناداً إلى المادة ١٢٩ من
دستور ١٩٦٤ استفتى الشعب يوم ٢ مايو ١٩٦٨ على البرنامج المعروف باسم
« بيان ٣٠ مارس » واستناداً إلى المادة ١٥٢ من دستور ١٩٧١ استفتى الشعب
يوم ١٥ مايو ١٩٧٤ فيما عرف باسم « ورقة أكتوبر » . وكل من الوثيقتين
تضمن أحكاماً يستحيل أن تكون الإجابة عنها بنعم أو لا ، والأمر ذاته
ينطبق على مقدمات الدساتير التي طالت من دستور إلى دستور حتى
أصبحت المقدمات دراسات في الفلسفة ، وكل هذا طرح على الشعب واستفتى
فيه وأجاب عنه بكلمة قصيرة : « نعم » وأصبح مطلوباً من رجال القانون
وفقهاء القانون العام أن يجيبوا عن أسئلة ذات أهمية ، إذا لم يدركها
الساسة ، فإن رجال القانون يدركون تماماً علاقاتها بالحرية والديمقراطية .
ونعتقد أنها ستكون محل خلاف عظيم بينهم في الدراسات الدستورية
المقبلة . من هذه الأسئلة : ما مدى القوة الملزمة لما يوافق عليه الشعب عن
طريق الاستفتاء المباشر ، هل تلتزم الحكومة بتنفيذه ؟ هل يلتزم القضاء
تطبيقه ؟ هل تبطل القوانين إذا خالفته ؟ قد ثار فعلاً هذا الخلاف فيما

يتعلق بمقدمة elubmaerP دستور ١٩٥٦^(٣)، فقليل إنها ملزمة ، وقليل إنها غير ملزمة . إن الرأي الذى يذهب إلى أن المقدمة غير ملزمة يكون عليه أن يجيب عن السؤال : كيف لا تكون ملزمة مع أن الشعب قد استفتى فيها وأقرها ؟ هذا السؤال وغيره تتوقف إجابته الصحيحة على معرفة أولية بالاستفتاء الشعبى ، وطبيعته الدستورية وشروط صحته فى ظل النظام النيابى وعلاقة كل هذا بالديمقراطية .

المثل الثانى : نعود به إلى نص المادة ٧٤ . وقد بدأت هذه المادة تشير متاعب فقهية فعلا أمام شراح القانون العام الذين كتبوا فيه حديثا .. فهم يعترفون بخطورة النص أولا ، ثم يحاولون الحد من خطورته بإدراجه فى حالة الضرورة بأن « تكون البلاد فى مواجهة مخاطر استثنائية يصعب توقعها ، ويستحيل تداركها بغير هذا الطريق الاستثنائى . وهذا يعنى أن تلك الأخطار فضلا عن ضرورة أن تهدد موضوعات معينة حددها الدستور فإنها لا بد وأن تكون أخطارا حالة وجسية »^(٤) . ثم يحدسون أعمال النص فى حالات أن يهدد الخطر (أ) تحالف قوى الشعب العاملة (ب) تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة (ج) العقيدة وحرية الرأى بما لا يمس حريات الآخرين أو المقومات الأساسية للمجتمع (د) سيادة القانون^(٥) ويعتمدون فى هذا التحديد على مواد القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ وما الذى يحدث إذا ألغى هذا القانون أو تعدل ؟ هل يلغى الدستور أو يتعدل ؟ .

على أى حال فإنه لا نص الدستور ولا مواد القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ تساند هذا التخريج الذى يعبر عن رغبة واضحة فى تحصين الحرية ضد مخاطر النصوص الدستورية . فالمادة ٧٤ ذاتها تحول رئيس الجمهورية سلطاته الواردة بها فى حالتين تفترض فيها أن كل المؤسسات الدستورية الأخرى ، وعلى رأسها مجلس الشعب ، قائمة وقادرة على أداء وظيفتها . فهى لا تشترط أن يهدد الخطر الوحدة الوطنية وسلامة الوطن ويعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى « معا » كما يريد أن يقول^(٦) الدكتور يحيى

الجل بل تستعمل حرف « أو » لتكون لرئيس الجمهورية تلك السلطات في أية حال من الحالات الثلاث . أما عن « جسامه » الخطر فان القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ قد قدم نماذج لها ، فالمادة الرابعة منه تعاقب كل من عرض الوحدة الوطنية للخطر ، ثم تفصح فتقول : « بأن لجأ إلى العنف أو التهديد أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة لمناهضة السياسة العامة المعلنة للدولة أو التأثير على مؤسساتها السياسية والدستورية في اتخاذ قرارات بشأن السياسة العامة للدولة خطر يفترض أن تلك المؤسسات قائمة على اتخاذ قرارات يخشى التأثير عليها أثناء اتخاذها ، وهو ما يؤكد ما قلناه من أن المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لا تفترض . في كل الحالات - أن يكون الخطر معوقا لمؤسسات الدولة ، أما الخطر فهو بصريح نص المادة ٤ من القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ « مناهضة السياسة العامة المعلنة للدولة بأى وسيلة غير مشروعة » . كل شروط أخرى خاصة بترتيب الأولويات بين مواد الدستور هي اجتهادات حسنة النية ، ولكنها لا تجدى مع نص دستوري صريح ، وهكذا أصبح الشعب مرشحا عن طريق الاستفتاء الشعبى ليكون مصدرا وحيدا لاضفاء الشرعية على تصرفات تمت ونفذت بدون موافقة المجلس النيابى ومع وجوده . وهى مشكلة فقهية لا بد من إيجاد حل لها . وهذا ما يقتضى إعادة البحث فى النظام النيابى ذاته لنعرف على ضوئه حدود وقيود الاستفتاء الشعبى ، لأنه إذا كان الدستور قد أشرط عرض الإجراء على الاستفتاء الشعبى فيجب على الأقل أن يخضع استعمال المادة ٧٤ لشروطه وقيوده . ولنا إلى هذا كله عودة . غير أننا قبل أن نعود يجب أن نبدأ .

و عندما نبدأ ، بهذا الفصل التمهيدى ، نواجهه مشكلة « الشكل » نعى كيفية عرض الموضوع . وقد أثرنا أن نقسمه إلى قسمين : الأول نتناول فيه مشكلة الديمقراطية والثانى نتناول فيه التمثيل النيابى من حيث علاقته كحل بالديمقراطية كمشكلة ، ثم نختم بحثنا بفصل ختامى تقدر فيه موضوع الدراسة وتقدم خلاصتها .

ولكن فى سياق هذا كله رأينا أن تكون الدراسة من خلال فصول متتابعة ،

حتى لانعرض الفكرة التى ندرسها للانقطاع والتغيير أو نسمح لها بالإفلات من خلال تقسيم الفصول إلى مباحث ، والمباحث إلى مطالب ، والمطالب إلى فروع وزحمة العناوين المتدرجة . إن هذا الشكل لايتفق مع التقاليد الشكلية فى البحث الفقهي ، نعرف بهذا . ومع ذلك قد اخترناه لأن أكثر الأشكال اتساقا مع دراسة تنصب مع موضوع واحد وتتابعه فى مراحلها التاريخية . ومن هنا فأننا سنجد أن المبادئ والأفكار التى تدرس عادة تحت عناوين مستقلة قد أخذ كل منها موقعة التاريخى فى سياق البحث المتصل . ولعل ما نقول فى كل هذا أن يكون مفيداً .

هوامش الفصل التمهيدي

(١) الفصل الرابع من الكتاب الثالث . راجع صفحة ١٥٥ من كتاب « العقد الاجتماعي » الذي تضمن النصوص الكاملة لكتب لوك وهوم وروسو في العقد الاجتماعي مقدمة بقلم سير أرلست باركر ، ترجمة عبد الكريم أحمد ، مجموعة الألف كتاب رقم ٤١٩ .

(٢) هارولد لاسكي : « الحرية في الدولة الحديثة » ، ترجمة أحمد رضوان عز الدين ١٩٦٦ ، صفحة ٢٥

René Capitan, « Démocratie et Participation Politique » 1972, p. 10(٢)

Georges Ferrière, « Dissolution et référendum », revue du droit public, 1946. 411(٤)

(٥) القديس توما الأكويني Saint Thomas d'Aquin ولد عام ١٢٢٥ في صقلية وعمل أستاذا في جامعة باريس ابتداء من عام ١٢٥٩ عين مستشارا فكريا للبابا ، ويعتبر على رأس المفكرين الأوروبيين الذين ينسبون إلى الفيلسوف ابن رشد والمحرفين باسم Averroes

(٦) جان بودان Jean Bodin ولد عام ١٥٣٠ وتوفي عام ١٥٩٦ وعمل أستاذا للقانون في جامعة تولوز حتى عام ١٦٦١ ثم هاجر إلى باريس حيث شغل منصب محامي الملك Avocat du roi

(٧) توماس هوبز Thomas Hobbes ولد عام ١٥٨٨ وتوفي عام ١٦٧٩ وعاش طول حياته تايما لنيل أسرة ديفنشر Devenshire المتحالفة مع الملك في أثناء الحرب الأهلية في إنجلترا ثم أرسل إلى باريس حيث كان يقيم أمير ويلز (شارل الثاني) فيها بعد ، ليكون مدرسا خاصا له ، وهناك اطلع وتأثر بكتابات جان برون . فلما أن انتهت الملكية وأعدم شارل الأول كان هو الأول أن يعود .

(٨) جون لوك John Locke ولد عام ١٦٣٢ وتوفي عام ١٧٠٤ ويعتبر مؤسس عهد النهضة والتنوير في بريطانيا وفرنسا ولأفكاره تأثير واضح في الدستور الأمريكي . كان أبوه محاميا وحارب في صفوف الثورة في الحرب الأهلية . قضى فترة من حياته في هولندا فاطلع - لاشك - على أول كتاب حاول إقامة السلطة السياسية على أساس من العقد الاجتماعي ، ألفه ١٦٠٣ أحد أتباع مارتين لوتر وأسمه « Althusius »

(Paul Bastid, « Cours de droit Constitutionnel », 1960, p. 107)

وأطلع - لاشك - على كتاب عبقرى فرنسي هو جان دي مولنج Jean de meung كتابه ، بالفهر ، في نظام الحكم عام ١٢٧٠ فلما عاد جون لوك إلى إنجلترا بعد انتصار الثورة ضد الملكية ألف كتابه « رسالتان في الحكم » عام ١٦٩٠ « Two

Treatises on government »

(Emile Mireaux, « Philosophie du Liberalisme », 1950, p. 30)

(٩) الدكتور عبد الحميد متولى : « القانون الدستوري والأنظمة السياسية » ، طبعة سادسة ، ١٩٧٥ ، الجزء الأول ، صفحة ٤٢ - ٤٣

Joseph Barthelémy et Paul Duez, « Traité de Droit Constitutionnel », 1933, p. 57 et s. (١٠)

« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation . nul corps, nul individu ne peut exercer d (١١)

D'autorité Qui n'en émane expressément. »

« La loi l'expression de la volonté générale. » (١٢)

la nation de qui émanent tous Les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation. la constitution Française est repre (١٣)

sentative. les représentants de la nation sont le corps législatif et le Roi.

Joseph Barthelémy et . duez, op. cit., p. 58(١٤)

Raul Bastid, « les équilibres constitutionnel » 1956, p. 149(١٥)

Alhemar Esmein et Henry, Nezavd, «Elements de droit constitutionnel français et comparé» 1927, 2, p. 442(١٦)

Georgs Burdeau, «Traité de science politique», 1970 2éd, t. 5, p. 265(١٧)

Maurice Duverger, «Institution politiques en droit constitutionnel», t. 1, p. 72(١٨)

Jean- Marie Carrigou- Iagrange, «le dédoublement constitutionnel» Revue du droit, 1969, p.639 et s(١٩)

René Capitan, op. cit., p. 11(٢٠)

Carrigou- Iagrange op. cit., p. 639(٢١)

(٢٢) انظر عرضا وافيا وتقدا جيدا لمذهب هذه الشبهة في كتاب الدكتور مصطفى أبو زيد « في الحرية والاشتراكية والوحدة » صفحة ٧٣ وما بعدها وخاصة صفحة ١٠٨ وما بعدها والدكتور عبد الحميد حفيش « الماركسية والثورة البلشفية » الفصل الرابع من الباب الأول ، صفحة ٩٥ وما بعدها ودراسة نقدية للمذهب والنظرية والنظام في كتاب الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، الفصل الثاني ، الباب الثاني ، صفحة ٢٠٢ وما بعدها وخاصة صفحة ٢٢٦ وما بعدها وعرضنا لمعلاقة المفهوم الماركسي للديمقراطية المادية الجدلية في كتابنا « الطريق إلى الديمقراطية » الفصل الثالث ، ٥٢ وما بعدها ، وقارن في الدفاع عن ديكتاتورية البروليتاريا Afanasyev, «Marxist philosophy», 1936, p. et s

تطبيقاتها الدستورية في دول أوروبا الشرقية (٨ دول) كل على حدة :

Pierre Paraf, «les démocraties Populaires», 1962

Georgs Burdeau, «la démocratie», 1966, p. 21(٢٣)

(٢٤) الدكتور مصطفى أبو زيد « في الحرية والاشتراكية والوحدة » صفحة ٣١٩ وما بعدها .

(٢٥) راجع كتابنا « أسس الاشتراكية » المرجع السابق ، وخاصة الفصل الثالث الذي يحمل « الحرية أولا » صفحة ١٢١ صفحة وما بعدها .

Marx and Engels, «Selected Works», t. 2, p. 42(٢٦)

(٢٧) راجع الدكتور محمد كامل ليلة : « المبادئ الدستورية العامة للنظم السياسية » الطبعة الأولى صفحة ٥٢١ والدكتور ثروت بدوي « النظم السياسية » ١٩٧٢ ، صفحة ٣٦٨ وما بعدها وخاصة قوله بانقسام الرابطة بين الحرية السياسية والحرية الاقتصادية صفحة ٣٧٠ ، والدكتور فؤاد الطار « النظم السياسية والقانون الدستوري » ، ١٩٧٤ خاصة دراسته عن القوة الملزمة دستوريا للهيئات ، صفحة ٦٠٩ وما بعدها وقوله « ثبت من تجربة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السابقة على الثورة تحالف الاقطاع ورأس المال المستغل الأمر الذي ترتب عليه أن سلبت الحرية السياسية لجماهير الشعب » صفحة ٦١٢ ، والدكتور عبد الفتاح سائر دابر « القانون الدستوري » ، ١٩٥٩ ، صفحة ٥٠٢ وما بعدها وخاصة زده على الدكتور عمود حافظ في خصوصية تضمن الدستور مبادئ اشتراكية صفحة ٥١٢ ، وراجع في دور مصر في « وضع العلامات البارزة على طريق الاشتراكية الديمقراطية » والدفاع عن هذا الدور ، كتاب الدكتور طهية الجرف « نظرية الدولة » ، ١٩٧٣ صفحة ٣١٧ وما بعدها .

(٢٨) نصت المادة ٣ من دستور ١٩٥٨ على : « السيادة القومية للشعب ويمارسها بنوابه وعن طريق الاستفتاء الشعبي ».

«le souveraineté nationale appartient au peuple Oui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum»

Hurve duval, «référendum et plébiscite», 1970, p. 7 etS, Gilbert Bortoli, «Sociologie du référendum» 1965, p. 26 it s.(٢٩)

(٣٠) هارولد لاسكي ، المرجع السابق ، صفحة ١٧

(٣١) في عام ١٩٦٦ طرح فرانكو حاكم أسبانيا الراحل قانون الوراثة من بعده على الاستفتاء الشعبي فأسفر عن أن عدد الذين قالوا « نعم » أكثر من عدد المقدمين في جداول الانتخاب .

Georgs Burdeau, op. cit., p. 250

Cilbert Bortoli, op. cit., p. 26(٣٣)

(٣٤) الدكتور مصطفى أبو زيد « الدستور المصري » صفحة ١٦٤ ، والدكتور عبد الفتاح ساير دابر « القانون

الدستوري » صفحة ٤٦٦ ، والدكتور سليمان الطحاوي « مبادئ القانون الدستوري » ٢٢٠ .

(٣٥) الدكتور يحيى الجمل ، « نظرية الضرورة في القانون الدستوري » ، صفحة ١٩٢ .

(٣٦) الدكتور محمد حسين عبد المال ، « القانون الدستوري » ، ١٩٧٥ صفحة ٢٣٩ .

(٣٧) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٠

القسم الأول

مشكلة الديمقراطية

تمهيد

٩ - الديمقراطية :

الديمقراطية كلمة إغريقية من كلمتين Demos وتعنى الشعب ، وKratos وتعنى الحكم فهي تعنى ، إذن ، حكم الشعب بنفسه . ودلالاتها التطبيقية أن يتولى الشعب كله ، فى مجتمع معين ، شئون الحكم توليا جماعيا ، فيصدر القوانين وينفذها ، ويفصل فى الخصومات التى تثور بصدد تطبيقها ويوقع الجزاءات على مخالفينها . هذا النظام من نظم الحكم هو ما يطلق عليه فى الدراسات الدستورية والعلوم السياسية اسم الديمقراطية المباشرة .

la Democratie directe أو النظام الشعبى systeme Publicitaire ويعترف الجميع بأنه نظام لا وجود له فى المجتمعات الحديثة ثم يضربون له مثلا تاريخيا نظام « المدينة Cité » الإغريقى ويختارون أثينا خلال القرنين الخامس والرابع قبل الميلاد ، نموذجا له حيث يرى بعضهم أن ذلك كان عصر الديمقراطية الذهبى (٧) .

والواقع من الأمر أن نظام « المدينة » الإغريقى لا يمت إلى الديمقراطية ، كما هى مفهومة فى العصر الحديث ، وعلى أى وجه فهمت ، بأية صلة ، إلا تلك الصلة التى تصل المدنية الأوروبية الحديثة بالحضارة الإغريقية القديمة ، وهى أن كثيرا من الأفكار التى طرحت حديثا سبق أن كانت مطروحة بشكل بدائى فى التراث الإغريقى . ولقد تلقت أوروبا تلك الأفكار بعد أن مرت بالعقل العربى ونضجت فيه ، ومع ذلك فإن الأوروبيين يعبرون عن نهضتهم الحديثة باسم البعثRenaissance ويقصدون به الحضارة الإغريقية . ولما كانت الديمقراطية ، فلسفة ونظاماً ، هى إحدى ثمرات ذلك البعث أو النهضة ، التى بدأت فى القرن الثالث عشر مع نهاية عصر الإقطاع وبدء ظهور الطبقة الوسطى (البورجوازية) فإننا سنتبع هذا التطور فى مراحله بدءا من عصر الإغريق ثم عصر الإقطاع ، ثم فى عصر النهضة ، فى ثلاثة فصول متتابعة .

الفصل الأول

عصر الإغريق

١٠ - نظام المدينة :

إنه نظام وليس مدينة بمدلولها المادى (حاضرة) ويقول جان چاك روسو فى كتابه « العقد الاجتماعى » إنه أول من فطن إلى هذه التفرقة التى كانت لها ، وما تزال لها ، أهمية فى دراسة النظم السياسية عامة ، والديمقراطية بوجه خاص ، فأضاف روسو هامشا إلى الفصل السادس من الكتاب الأول من مؤلفه قال فيه إن المدينة بمعنى الـ «Cité» هى مدينة سياسية أما المدينة بمعنى الـ Ville فهى محل إقامة . الانتساب إلى المعنى الأول يعنى أن لصاحبه حق المساهمة فى إدارة شئون المدينة فهو citoyen ، والانتساب إلى المعنى الثانى يعنى ساكن المدينة أو حضرى bourgeois^(١) .

هذا النظام ، نظام « المدينة » ليس إغريقياً ألا بمعنى أنه قد انتشر فى عصر سيادة الحضارة الإغريقية . صحيح أنه كان النظام السائد فى بلاد الإغريق (اليونان) ولكنه لم يكن مقصوراً عليها فقد كانت الحضارة الإغريقية منتشرة أو سائدة فى أجزاء كثيرة مما نعرفه الآن باسم حوض البحر الأبيض المتوسط . وهكذا وجد نظام ، « المدينة » فى إيطاليا وعرف باسم civitas ، ووجد فى آسيا الصغرى ، وفى جنوب فرنسا حيث اليوم نيس ومرسيليا ، وعلى الشاطئ الشرقى لشبه جزيرة إيبيريا (أسبانيا) وفى صقلية ، وفى أفريقية^(٢) . بل أنه وجد فى مصر الفرعونية وفى عهد البطالسة والرومان ومن بعدهم بالرغم من أن مصر كانت منذ عهد سابق على الإغريق مجتمعاً زراعياً فسيحاً يحكم حكماً فردياً مركزياً . ومع ذلك فقد أنشأ

بسماتيك ، فرعون مصر (من الأسرة السادسة والعشرين ٦٦٣ - ٥٢٥ قبل الميلاد) على الفرع الغربى للنيل ، شمال مصر ، « مدينة » اسمها نقراتيس ، Maucratis كما أنشأ بطليموس الأول فى صعيد مصر ، قرب قنا ، « مدينة » حملت اسم بطليموس Ptolémaïs وأنشأ الامبراطور الرومانى هادريان الذى حكم مصر عام ١٣٠ بعد الميلاد « مدينة » أخرى أسماها انتيموبوليس Antimoupolis^(١) .

كان العنصر الأساسى المميز لكل تلك المدن هو ، من ناحية ، استقلالها بشئونها عن أية مدينة أو مجتمع آخر ، ومن ناحية ثانية ، ملكية المدينة ملكية مشتركة بين مواطنيها . مثال الوجه الأول أن استقلال مدينة نقراتيس فى دلتا النيل ، وبطليموس فى صعيد مصر عن مصر ذاتها بلغ حد تحريم زواج مواطنيها من مصريات ومثال الوجه الثانى « حق » كل « شريك » فى المساهمة فى القرارات التى تهم المدينة ككل وواجبه أن يسهم بنصيب متكافئ فى مسئولية الدفاع عنها . « الملكية المشتركة » كأساس لهذا النظام هى التى ربطت بين المساهمة فى إدارة المدينة وحق الملكية . فكل الذين لم يكن لهم أصلا حق التملك ، لم يكن لهم حق المساهمة فى الإدارة ، فاستبعد من لم يكن له أصلا كالوفاة المقيمين فى المدينة ، واقتصر الحق على المؤسسين الأوائل ونسلهم من بعدهم الذين تجمع بينهم وحدة الدم^(٢) .

هذا العنصر الأساسى المميز بوجهيه ، المشاركة فى الداخل على أساس من وحدة الدم ، والاستقلال فى الخارج هو مميز كل المجتمعات فى أطوارها القبلية الأولى^(٣) . إنه النظام القبلى . ولم يكن نظام « المدينة » الإغريقى إلا نظاما قبليا إغريقيا قائما على أساس وحدة الدم ، أو نظاما لحلف بين مجموعات متميزة من الناس ما تزال تحكمها الروابط والأعراق القبلية كما كانت أثينا .

وفى تلك العلاقات القبلية القديمة كانت حقوق كل شخص تتحدد بمولده : ابن العبد عبد وابن الحر حر ، وليس للغريب المقيم حق ولو كان حرا . ففى أثينا مثلا كان لا بد لى يكون الإنسان مواطنا ، وله ما نسميه

الآن حقوق سياسية أن يكون مولودا لأب له ذات الحقوق ، أما الأجنبي الذى كان يريد الإقامة فيها فكان عليه أن يختار « مولى » من المواطنين « يجيب عنه » فى تلك المجتمعات كان عدم المساواة هو القانون الطبيعى كما عبر عنه كبير فلاسفة ذلك العصر ، أرسطو ، حين قال : إن الطبيعة ذاتها - ومن أجل حفظ النوع - قد خلقت رجالا ليعكفوا ورجالا ليطيعوا ، وأنها هى التى جعلت حق العقلاء والحكماء أن يكونوا سادة ، وأن يكون القادرون جمانيا على تنفيذ ما يصدر لهم من أوامر عبيدا . ليس كل إنسان مواطنا ، وأن هذه الصفة لا تخص إلا رجل السياسة السيد أو الذى يستطيع أن يكون سيدا (١) .

هذا قلنا : إن الصلة بين نظام المدينة والديمقراطية مقطوعة . يؤيد هذا ، أيضا ، أنه مع كثرة المدن فإن نظام الحكم فيها لم يكن واحدا . وعندما صنف أرسطو الإغريقى نظم الحكم تصنيفه المعروف إلى حكم الفرد monarchie وحكم الصفوة aristocratie وحكم الشعب démocratie كان يصنفها إلى أنماط من الحكم قابلة جميعها للوجود داخل نظام المدينة ، تبعا لظروف كل مدينة (٢) ، وهو ما يعنى أنه لا توجد رابطة لازمة بين نظام المدينة والديمقراطية تسمح بالقول ، بأن خصائص المدينة ، من حيث هى مكان محدود وشعب قليل قادر على الاجتماع فى مكان معين ، هى شروط للممارسة الديمقراطية المباشرة لم تعد متوافرة فى العصر الحديث ، وبالتالي أن مشكلة الديمقراطية هى أن المجتمعات قد أصبحت دولا عصرية وليست مدنا إغريقية .

وحق على مستوى الممارسة ، إذا أخذنا أثينا نموذجا لما يقال له ديمقراطية مباشرة ، نجد أن حكومتها ، أو ما يقابلها ، نعى سلطة الأمر والتنفيذ على أية حال ، مكونة من القواد العشرة الذين كانوا يعنون بشئون الحرب وشئون السياسة ، ثم ضابطو المدينة astynoms العشرة الذين كانوا يحفظون النظام فى المدينة ، وضابطو السوق agoranomes العشرة الذين كانوا يراقبون الأوزان ، ثم يأتي من بعدهم مجلس الفيوخ Bouleioi وهو مكون من خمائة ، كل خمسين يمثلون إحدى القبائل العشر المؤسسين لمدينة

أثينا . فإذا لاحظنا أن العدد « عشرة » لم يكن ضرورة فنية للحكم الديمقراطي بل رمزا لأرستقراطية القبائل العشر التي تملك أثينا فعلا ، عرفنا أن أثينا كانت حلفا قبليا^(١)

تحت كل هؤلاء جميعا كان يأتي دور المواطنين الذين لهم حق الحضور في الاجتماع الشعبي وهم قلة^(٢) .

كان لابد ، لكي يستطيع ذاك الشعب ، أن يصدر قراراته أن يكون قد تم تحضير أعماله من قبل ، وصيغت القرارات صيغة مناسبة قبل عرضها عليه حتى يمكنه أن يبدي رأيه في نصوص محددة ومدروسة^(٣) وكان مجلس الشيوخ ، مثل القبائل العشر ، هو الذي يناقش ويدرس ويعد مشروعات القرارات التي تعرض على الشعب ، ولم يكن من حق الشعب مجتمعا إلا أن يرفض أو يقبل ما يقدمه إليه مجلس الشيوخ ولا يملك المناقشة في أى موضوع آخر ، وعندما يدعى الشعب إلى الاجتماع ، وما كان ليجتمع إلا بدعوة من القادة العشرة ، ليناقش ما أراد له مجلس الشيوخ أن يناقشه فإن حق المناقشة ذاته لم يكن متاحا لكل واحد من الحاضرين . كان يشترط فحين يصعد ، إلى منبر الخطابة إلا يكون مدينا للمدينة ، وأن تكون أخلاقه طاهرة ومتزوجا زواجا شرعيا ويمتلك عقارا في أتيكا (المنطقة الجغرافية التي تعيش فيها القبائل المتحالفة ومركزها أثينا) وأنه أدى جميع واجباته نحو المدينة ، واشترك في جميع الحملات الحربية التي أمر بالاشتراك فيها وأنه لم يلق سلاحه أو يفر من أية معركة . ثم تبدأ المناقشة تحت رقابة حفظة القانون Thesmothetes وكان أولئك سبعة يراقبون « الشعب » في اجتماعه وهم جلوس على مقاعد عالية رمز لتمثيلهم للقانون فإذا ما سمعوا خطيبا يهاجم قانونا ساريا أو قفوه ، ثم أمروا - لا بأن يصعد غيره إلى المنبر - ولكن بفض اجتماع الشعب فورا فيتفرق الشعب قبل أن يكمل المناقشة أو الاستماع وبدون أن يبدي رأيه^(٤) .

كانت تلك هي « طقوس » الحكم القبلى التي يقال لها ديمقراطية ، ولم يكن في أثينا من الديمقراطية شيء . ومع ذلك فإنه قد أورث الحضارة الأوروبية « أفكارا » ماتزال موضوعا للمناقشة بين فقهاء القانون . منها مثلا ما إذا كان

حق الشعب مقصوراً على الاجتماع والمناقشة وإبداء الرأي أم أن الديمقراطية تعنى حقه فى الاشتراك فى اتخاذ القرارات النهائية ، فلقد عرفنا كيف كان شعب أثينا يدعى ليستمع لخطب تدافع أو تهاجم قرارات أعدت من قبل . ومنها - مثلاً آخر - ما إذا كانت الديمقراطية تقتضى ، أو لا تقتضى ، مساهمة الشعب مساهمة مباشرة فى صنع القانون أو إلغائه ، ولقد عرفنا أن شعب أثينا كان ينفذ بالأمر إذا عارض أحد الخطباء قانوناً سارياً وهى قوانين عرفية أو دينية لم يصنعها الشعب وليس له حق التعرض لها .

سنتسرع فى الكلام

والحق أن الحضارة الأوروبية الحديثة لم ترث من النظم الإغريقية ما يمكن نسبته إلى الديمقراطية ، ولكن ميراثها جاء من الفلسفة الإغريقية وخاصة تلك التى كانت تهاجم نظام الحكم فى أثينا . هل يعنى هذا أن ما ورثته أوروبا قد جاء من « الثوار » ضد أثينا ؟ . هو كذلك . إن فكرة « القانون الطبيعى » التى أدخلت فى الوثائق الدستورية فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر بصيغة : « خلق جميع الناس متساويين منحهم الخالق حقوقاً لا يجوز المساس بها منها حق الحياة والحرية » التى جاءت فى إعلان الاستقلال الأمريكى عام ١٧٧٦ أو بصيغة : « يولد كل الناس أحراراً متساويين فى الحقوق » التى جاءت فى إعلان الحقوق الفرنسى عام ١٧٨٩ ، تلك الفكرة التى ماتزال تمثل ركناً من أركان الدراسة الدستورية كانت ميراث الحضارة الأوروبية من السوفسطائيين الإغريق . وقد رفعوا لواءها نقداً للنظام الذى كان سائداً فى « المدينة » الإغريقية ، فدعوا الإغريق ، منذ القرن الخامس قبل الميلاد ، إلى نبذ نظامهم العرفى والعودة إلى ما أسموه قوانين الطبيعة . كان أحد السوفسطائيين هو الذى قال ما نقله أفلاطون : أنتم يا جميع الحاضرين . إننى أعتبركم آباء وأخوة مواطنين طبقاً لما أوجدته الطبيعة وعلى عكس ما توافقتم عليه . إذ ، طبقاً للطبيعة ، كل شبيه والد لشبيهه ، أما ما توافقتم عليه ، ذلك النظام المستبد بالإنسانية ، فإنه كثيراً ما ينتزعنا من طبيعتنا . وكان أحد السوفسطائيين هو الذى قال : لقد خلقت السماء الناس أحراراً ولم تخلق عبداً واحداً . وكان هؤلاء هم الذين أشار إليهم أرسطو فى كتابه « السياسة » بقوله : « إن بعض الناس يذهبون

إلى غير ما أذهب فيدعون أن سيادة الانسان على الانسان لا تتفق مع الطبيعة ، وأن القانون وحده هو الذى فرق بين الناس فجعل بينهم سادة وجعل منهم عبيدا ، وأن الطبيعة لا تفرق بين البشر وبالتالي فإن العبودية ظلم لأنها من صنع القهر»^(١٠) ، وحتى أرسطو نفسه ، حين أراد أن يدافع عن العبودية قال : « لقد كانت الطبيعة هى التى خلقت رجالا ليحكموا ورجالا ليطيعوا » ، فكأنه والسوفسطائيين معا ، قد احتكموا إلى نظام طبيعى لا ينكرونه من حيث المبدأ ولكن يفسره كل واحد منهم على الوجه الذى يساند رأيه فى نظام الحكم . ولم يكن أرسطو والسوفسطائيون معا يعرفون أنهم وقد احتكموا فى الدفاع أو الهجوم على نظام الحكم الأثينى إلى الطبيعة والعقل ، قد التقوا على بذور الأفكار التى سيقوم عليها ، بعد قرون طويلة ، صرح الحرية والديمقراطية . ولكن تلك الأفكار ذاتها ، كانت فى أيام الإغريق جدلا فلسفيا بعيدا عن الواقع . وحتى على هذا المستوى المثالى كان الجدل متصلا بفكرة الحرية وليس بنظام الديمقراطية . وهكذا يتبين أن النظم الإغريقية كانت أبعد ما يكون ، فكرا وممارسة عن الديمقراطية التى نعرفها وندرسها الآن .

وما كان يمكن أن يكون الأمر غير ذلك لأن الديمقراطية بأى معنى هى نظام غايته منع الاستبداد بالشعب والاستئثار دونه بالسلطة ثم تختلف النظم الديمقراطية فيما تضعه من قواعد الممارسة . وهذا كله يفترض ابتداء وجود شعب من الأحرار المتساويين فى الحرية ولم تكن المساواة فى الحرية متوافرة لا فى المجتمع الإغريقى ولا فى المجتمع الرومانى حيث ساد النظام العبودى^(١١) . ففى مجتمع تكون الأغلبية فيه « عبيدا » بالمعنى القانونى ، أى « أشياء » مملوكة لغيرها ولا تملك من نفسها ، أو لنفسها . شيئا ، لا تكون المشكلة مشكلة استبداد أم ديمقراطية بل تكون مشكلة مساواة فى الحرية . وكل تنظيم تلجأ إليه القلة من « الأحرار » لممارسة السلطة وتقسيمها فيها بينهم هو فى حقيقته حكم الأقلية ولا يمت للديمقراطية بصلة^(١٢) .

يكاد يجمع الفقه العربى فى مصر على هذا رأى^(١٣) نؤلا أن بعض الشراح قد

ذهبوا إلى أن أصحاب هذا الرأي انتهوا إلى هذه النتيجة ، التي إن كانت تسير الظروف السياسية والاجتماعية القائمة حاليا إلا أنها لا تتفق وتلك التي كانت قائمة في ذلك الوقت . ولذلك كان الواجب على هذا الفريق أن ينظر إلى الديمقراطية عند الإغريق في ظل البيئة والظروف التي نشأت في ظلها ، ذلك لأن الأرقاء لم يكن لهم حقوق فكيف يتصور أن يزاولوا حقوقا سياسية . وإذا كان الأمر كذلك فيكون النظام السياسي الذي كان قائما عند الإغريق يمثل في الحقيقة الديمقراطية وليس الأرستقراطية (١٣) .

والواقع أن هذا الرأي يثير بهذه الملحوظة مشكلة تتصل بمنهج البحث العلمي إذ يخلط بين التاريخ من حيث هو وقائع ، وبين تفسير التاريخ وما يصاحبه من تقييم . فنحن عندما نسرّد وقائع التاريخ نسردها كما كانت وحدثت فنقول مثلا : إن الأثينيين كانوا يديرون مدينتهم على هذا الوجه أو ذاك ، وأنهم - أيضا - كانوا يسمون نظامهم ديمقراطية . نورد هذه التسمية باعتبارها واقعة تاريخية ، ولكن عندما ننتقل إلى تفسير التاريخ وتقييمه نقيسه على مقاييسنا نحن ونقيمه من خارجه ، وبدون هذا لا يمكن فهم التاريخ ولا تفسيره ولا تقييمه إذ - بدونه - سيكون علينا أن نسلم بما يقوله الذين عاشوه أى نكتفى بسرده . إن هذا الرأي يوجب على الفقهاء في مصر أن يسموا النظام الإغريقي « ديمقراطية » لأن العبيد لم تكن لهم حقوق سياسية فلا يجوز إدخالهم في الحسبان وهذا ما كان يقوله بعض من فلاسفة أثينا فعلا . ولكن السؤال هو : على أى أساس يمكننا نحن أن نقول إنه نظام ديمقراطي أم لا ؟ لا يوجد أساس إلا فهمنا نحن للديمقراطية . ولو كان الأمر على غير هذا لكان علينا أن نسلم « بالديمقراطية » لكل من ينتحل اسمها لنظامه . وسنجد في كل نظام مستبد أسبابا ابتكرها المستبدون لحرمان بعض الناس من حقوقهم السياسية ، أى إحالتهم إلى مرتبة العبيد ، فهل نصفه بالديمقراطية لأن « طبقة » واحدة مثلا تقصر على المنتخبين إليها ممارسة الحقوق السياسية وتحرم منها بقية أفراد الشعب ؟..

إذن ففي العهد الإغريقي لم تكن الظروف الاجتماعية السائدة تطرح مشكلة ديمقراطية أو تقتضى حلا ديمقراطيا ، كان لابد أولا من حل مشكلة

العبودية بأن يصبح الناس أحرارا لبدأوا بعد ذلك . وليس قبله . في البحث عن النظم التى تسمح لهم ، ولكل واحد منهم ، بأن يمارس حريته . وفى أوروبا لم تبدأ مشكلة الديمقراطية إلا بعد أن أصبح الاستبداد « نظاما » للحكم بلغ ذروة أحكامه فى القرن الثامن عشر وإن كان قد بدأ قبل ذلك بثمانية قرون .

هذا الارتباط التاريخى بين « نظام » الاستبداد والنظام الديمقراطى جعل بينها علاقة وثيقة هى علاقة المشكلة بمحلها . الاستبداد هو المشكلة والديمقراطية هى الحل ، فهو يفرض على كل دارس يريد أن يعرف ما هى الديمقراطية ، وما هى مشكلاتها أن يعرف أولا : ما هو الاستبداد ، وإلى أى مدى حلت الديمقراطية مشكلته .

فلنعرف إذن ، شيئا عن الاستبداد فى حدود ما تطيقه هذه الدراسة الموجزة .

هوامش الفصل الأول

- (١) Jacques Georget, «Référendum et Plébiscite», 1970, P.5(١)
(٢) راجع الترجمة الكاملة للعقد الاجتماعي عند هوبز وروسو ولولاك في كتاب «العقد الاجتماعي» مجموعة الألف كتاب ، ترجمة عبد الكريم أحمد .
(٣) Jean Remy Palanque, «les impérialisme antiques», 1948, p. 428
(٤) Vincenzo Arancio Ruiz, «Histoire du droit Public», 1947, p. 110
(٥) V.A. Ruiz, idem, p. 48 et s(٥)
(٦) الدكتور طهية الجرف ، « نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي » ، ١٩٧٢ ، صفحة ١٨٠
(٧) المدينة العتيقة «la cité antique» تأليف فوستيل دي كولانج ، ترجمة عباس بيومي وعبد الحميد الدواخلى صفحة ٤٤٣
(٨) Emile Mireaux, «Philosophie du libéralisme», 1950, P. 16 et s(٨)
(٩) V.A. Ruiz, op. cit., p. 59(٩)
(١٠) كان الذين لهم حق الحضور في الاجتماع الشعبي حوالى ٤٣٠٠٠ من جملة « السكان » وعددهم حوالى ٣١٥٠٠٠ ولم يكن يحضر الاجتماع فعلاً أكثر من ثلاثة آلاف أما المستبعدون لأنهم ليسوا مواطنين فكان من بينهم ١١٥٠٠٠ من الرقيق ، وجميع النساء ، وجميع المال ، وجميع المستوطنين الغرباء وعددهم ٢٨٠٠٠ وعدد كبير من الذين يمارسون التجارة (لقصة الحضارة) تأليف بول ديوارت ، الجزء السابع ترجمة محمد بدران صفحة ٢٢ وكان الأمر في الحضور مشابهاً لذلك في المدن الإيطالية حيث كان الحضور يكاد يكون مقصوراً على المثرفين الصاعدين .- Georges Burdeau, «traité de science Politique». 1970 t. 5, p. 251 note 13.
(١١) G. Glotz, la cité Greque», P.166
(١٢) Paul Bastid, «Cours de droit constitutionnel», 1960, P. 19 et s(١٢)
(١٣) Emile Mireaux, oP. cit., P. 18 ets, Paul Bastid, op. cit., P. 41 et s(١٣)
(١٤) Jean Remy Palanque, oP.cit., P. 92 ets(١٤)
(١٥) Georges Cusdrof, «Signification humaine de le liberté»(١٥)
(١٦) الدكتور محمد كامل ليلة . « المبادئ الدستورية والنظم السياسية » ، صفحة ٥٠٨ والدكتور ثروت بدوى « النظم السياسية » ١٩٧٢ ، صفحة ١٥٢ الدكتور طهية الجرف « نظرية الدولة » صفحة ٢٧ ، والدكتور عبد الفتاح داير « القانون الدستورى » ١٩٥٩ ، صفحة ١٠٤ .
(١٧) الدكتور فؤاد المطار « النظم السياسية العامة والقانون الدستورى » ، طبعة ١٩٧٤ صفحة ٣٣٤ ، والدكتور عبد الحميد متولى « القانون الدستورى والأنظمة الدستورية » ، ١٩٧٥ ، صفحة ٩٠ وما بعدها .

الفصل الثانى

عصر الاقطاع

١١ - نشأة الاستبداد :

لسنا نعى، بطبيعة الحال ، بالاستبداد القهر المادى الذى يستند فى فرض إرادته على القوة وحدها . وإنما نعى به نظاما لحكم الجماعة يكون للحاكم فيه سلطة مطلقة أوتكون إرادة الحاكم فيه هى مصدر السلطات ويكون الشعب فيه « موضوعا »^(١) تقارس فيه السلطة المطلقة absolutisme والاستبداد بهذا المعنى الذى نقصده لم تعرفه أوروبا إلا ابتداء من القرن الحادى عشر ، أما قبل ذلك فقد سادها نظام آخر هو الذى أدى فى النهاية إلى النظام الاستبدادى .

فبعد أن سقطت الامبراطورية الرومانية الغربية فى القرن الخامس حين اجتاحتها أعداد كثيفة من القبائل الهمجية (البورجوند والألمان والفرانك .. إلخ) غمرتها موجة من الفوضى كان الاحتكام فيها للقوة وحدها وبالتالى كان أكثر الناس مقدرة على توفير قدر من الأمن هم أولئك الذين يملكون مساحات شاسعة من الأراضى ، القادرون على أن يقيموا فيها حصونا وأن يكونوا من زارعيها قوة دفاعية مقاتلة . وأدى ذلك إلى أمرين : الأول أن لجأ صغار الملاك إلى تسليم « أنفسهم وأموالهم » إلى كبار الملاك لحمايتهم فى مقابل حصّة من ناتج الأرض وعدد من أيام العمل فاتسعت المساحات وكثر العدد . الأمر الثانى أن لاذ الذين لا يملكون شيئا بحماية أصحاب الأراضى يحتمون بهم فى مقابل العمل فى الزراعة أو فى القتال فتوافرت الأعداد الكافية لتكوين فرق متفرغة للقتال (الفرسان Chevaliers) دفاعا عن الأرض

يقودها صاحب الأرض نفسه . السنيور Senior (الشيخ) . وهكذا بدأ تكوين النظام الاقطاعى فى أوروبا . نقول بدأ لأن العلاقات الداخلية ، فيما عدا التبعية مقابل الحماية لم تكتمل إلا بعد أن وصلت موجة الفتح الاسلامى إلى أوروبا وتوقفت عند بواتييه (فرنسا) عام ٧٣٢ . ذلك لأنه ابتداء من ذلك التاريخ أصبحت أوروبا « محاصرة » بمعنى الكلمة فانقطعت خطوط اتصالاتها بالشرق ، وبالتالي فقدت مواردها التجارية وأصبح على أوروبا ككل ، وعلى كل مقاطعة فيها . أن تكتفى ذاتيا . وأدى ذلك إلى قيام نوع من تقسيم العمل الطائفى يشبه إلى حد كبير النظام الذى ساد الهند حيث تختص كل طائفة بنوع من النشاط ، ولكنه بعيد عن المعنى الحديث للانقسام الطبقي . كان نصيب أو اختصاص السيد أن يحكم الإقطاعية ويدافع عنها ، وكان نصيب ، أو اختصاص رجال الدين أن يقيموا العبادات ، ويقوموا بمهام التعليم ، وكان نصيب الفلاحين والحرفيين أو اختصاصهم أن ينتجوا ما يكفى لاشباع الحاجات المادية لجميع سكان الاقطاعية . ولم يكن من حق أية طائفة من تلك الطوائف الثلاث أن تمتنع عن أداء حصتها . وقد كان هذا الالتزام بالنسبة للفلاحين يعنى بقاءهم فى الأرض وارتباطهم بها ، وهو - بالإضافة إلى العمل بدون مقابل أياما معدودات - ما طبع العلاقة بينهم وبين السادة بطابع قريب من العبودية ، فكانوا اقنانا serfs ومن حصة العمل أو « المقطوعية » fief أخذ النظام كله الاسم الذى عرف به Féodale (١) .

هذا النظام الذى أملت ظروف مادية بحيث يكاد يكون نظام ضرورة كان غريبا تماما عن أى نظام قانونى . فمن ناحية لم يكن تطبيقا لنموذج نظرى سابق عليه من نماذج الحكم . ومن ناحية أخرى لم يكن فيه مشروعون ولا قوانين بل كان « العرف » والعادات التى حملها معهم الغزاة ثم تحولت إلى تقاليد هى التى تحكم العلاقات بين الناس ويحكمون إليها عند السيد . وكانت - بطبيعة الحال - تختلف من بيئة إلى بيئة . واستمر هذا الوضع إلى ما بعد توحيد أوروبا الغربية تحت حكم شارلمان بتأييد من البابا . ذلك أن شارلمان اتجه فى تنظيم امبراطوريته إلى الاستفادة من التجزئة الاقطاعية

بدلاً من إلغائها . فبدلاً من محاربة أمراء الاقطاع نظمهم تحت رئاسته وبذلك نشأ نظام رئاسى قاعدته اقطاعية يكون فيه أمراء الاقطاع حلقة وصل بين الامبراطور ورعيته . ولكن منذ ذلك الوقت بدأت الكنيسة فى التحول إلى سلطة دنيوية فوق الملوك والأمراء وسيكون لهذا الترتيب أثر فى نشأة النظام النيابى ما تزال تحمله النظم حتى الآن^(١) .

١٢ - الاستبداد الكنسى :

ذكرنا من قبل أنه طبقاً للتقسيم الطائفى فى النظام الاقطاعى كان رجال الكنيسة يتولون شئون العبادات والتعليم فكانوا المتحكمين فى الحياة الروحية والفكرية . ومن ثم كانت السلطة الادبية والروحية للكنيسة سائدة منذ البداية . ولكن منذ قامت امبراطورية شارلمان بتأييد من البابا بدأت الكنيسة تمد نفوذها إلى الشئون الدنيوية . وكان المدخل إلى ذلك تأكيد حق الكنيسة فى التدخل فى كل ما يمس الأمور الروحية . ومن ذلك المدخل اكتسبت الكنيسة حق « رقابة » على الملوك والأمراء للتأكد من أنهم فى ممارستهم لسلطاتهم العرفية لا يرتكبون ما يمس القيم الروحية . ومع حق الرقابة كان حق الجزاء وهو « الحرمان » . الخطوة التالية استندت إلى تفسيرات البابا جريجورى السابع وأنوسنت الثالث ومؤداها أن الكنيسة بصفتها ممثلة الله على الأرض والقائمة على خدمة الدين من حقها أن تحصل من الملوك والامراء على الحقوق اللازمة ، والكافية ، لأداء خدماتها الروحية على الوجه الأمثل . وهكذا امتد نفوذ الكنيسة من المجال الروحى إلى السياسى إلى المالى فشمّل عناصر السلطة جميعاً . ولم يكن ذلك الامتداد سهلاً دائماً بل استغرق قروناً ، ولم يغفل من صراعات انتصرت فيها البابوية تارة ، وانهزمت تارة أخرى^(٢) . غير أنه ما أن بدا القرن الثالث عشر ، أيام البابا أنوسنت الرابع حتى كانت الكنيسة قد غادرت - بلا عودة - الأساس المسيحى للحكم : « أعط ما لقيصر لقيصر وما لله لله » واستقرت على أن لها السلطتين الروحية والدنيوية معاً ، وأن لها هى - وطبقاً لتقديرها - أن تعهد بالسلطة الدنيوية إلى من تشاء من ملك أو أمير ولكنها هى دائماً المسئولة عن ضمان حسن أداء تلك السلطة^(٣) .

١٣ - نظرية الحق الإلهي :

كانت نظرية الحق الإلهي doctrine du droit divin أولى النظريات التي قيلت لتبرير الاستبداد ، وقد أنشأها وروج لها رجال الكنيسة لتبرير السيطرة البابوية ومؤدى تلك النظرية أن الحكم لله وحده ، وأنه يختار لأدائه في الأرض من يشاء فيصبح حاكما بأمر الله . والمميز لها أن الاختيار يتم مباشرة لشخص بعينه على وجه يجعله قريبا من معنى « الانتقاء » ومن هنا جاءت كلمة souverain التي تعنى في أصلها « المختار من الله » - L'Élu - Seigneur مع ملاحظة أن هذه الكلمة التي تصعب ترجمتها ، لم تدخل لغة القانون - بمعناها الذي نعرفه الآن - إلا في مرحلة متأخرة في القرن السادس عشر^(١) . ولكن النظرية لم تبق على بساطتها وإطلاقها هذا ، بل أخذت صيغة « عقلية » توفق بين أصلها اللاهوتي ووظيفتها في مساندة السلطة البابوية . ولقد تمت تلك الصيغة على يد القديس توما الأكويني .

ويقسم القديس توما الأكويني مصدر السلطة إلى ثلاثة أنواع : النوع الأول هو الإرادة الإلهية المحيطة بكل شيء ، والنوع الثانى هو القانون الطبيعي الذى أودعته الإرادة الإلهية في ضمائر البشر فجعلتهم يميزون بين الطيب والخبيث ، وأخيرا النوع الوضعى أو البشرى ، وهى تلك القواعد التى يضعها الناس في المجالات الخاصة . وبالبناء على هذا التقسيم يعود فيفرق بين ثلاثة أوجه للسلطة ، أولها : الجوهر أو المبدأ Principum وهو إرادة الله ، والشكل أو الأسلوب Modus ، سواء كان ملكيا أو أرستقراطيا ، أو ديمقراطيا ، وهذه يميز بينها ، ويختارها الناس ، والممارسة أو التنفيذ Exercitium وهذه يؤدبها البشر . وواضح من هذا أن توما الأكويني يحاول أن يلائم بين الحق الإلهي وبين صور ممارسة السلطة وأشكال الحكم مع الاحتفاظ بمصدر الحق في الحكم وسند شرعيته ، أو جوهر السلطة ومبدئها ، ولإرادة الإلهية . ولقد كانت نظرية الحق الإلهي ، في حاجة فعلا ، إلى مثل هذا التخريج لأنها كانت وهى تساند الكنيسة تواجه نظريات أخرى تنكر الاستبداد على أساس فلسفى عقلانى كما سنرى .

على أى حال ، فابتداء من سيادة الكنيسة واستعنادها إلى نظرية الحق الإلهى انتقلت أوروبا من مرحلة النظام العرفى إلى مرحلة النظام القانونى .
أى أصبحت القوة المادية استبدادا قانونيا . صحيح أنه قانون لاهوتى .
وخاضع لتفسير البابوات . ولكنه يتميز عن العرف بأنه يسند السلطة لأول مرة إلى مبرر غير الضرورة المادية ، ويقر لها بمصدر شرعية ، وهو ما يعنى تحويلها إلى حق يقابله التزام من الناس بالخضوع لها ، وقبول أفكارهم ويمكننا أن نقول : إننا هنا أمام مولد المشكلة الدستورية التى تشغل الناس فيما يلى ذلك من قرون ، وما تزال تشغلهم ، كما أننا أمام مولد أول نظم الاستبداد التى ستأخذ بعد ذلك - وما تزال تأخذ - أشكالا مختلفة وتكون ، وما تزال ، سببا ومبررا ، لنشأة النظريات الديمقراطية .

أيا ما كان الأمر فقد امتد الاستبداد الكتيى حتى القرن السادس عشر . وفى ظله كانت الكلمة العليا فى مصير شعوب أوروبا وملوكها وأمرائها للبابوات . ولكن لكل مسألة وجهها الآخر . فقد كان على الكنيسة وقد أصبحت حائرة أن تحل مشكلات الحكوميين . فكان عليها أن تفك الحصار الاسلامى المضروب حول أوروبا منذ قرون وأن تعيد إلى أوروبا رخاءها المفقود ، ومن أجل هذا قادت الكنيسة شعوب أوروبا وأمراءها وملوكها إلى تلك الحروب الطويلة الدامية التى عرفت باسم الحروب الصليبية ، وكان نداؤها الحقيقى هو ما قاله البابا أربان الثانى لأمرأه الاقطاع : « إن الأرض التى تقيمون عليها لاتكاد تنتج ما يكفى لغذاء الفلاحين ، وهذا هو السبب فى اقتتالكم ، فانطلقوا إلى الأماكن المقدسة ، وهناك ستكون ممالك الشرق جميعا بين أيديكم فاقسموها » . أو كانت كما قال أحد الفرنسيين فى ذلك الوقت استغلال للدين من قبل الفرنسيين (1) Gestadie Par Frances.

هوامش الفصل الثاني

- (١) بما تزال كلمة Subject إلى اللغة الإنجليزية بمعنى رعية ، تحمل دلالتها منذ عهد الاستبداد .
(٢) Regine Pernoud, «Les Origines de la Bourgeoisie» 1947, p. 7 ets.
(٣) انظر نشأة النظام التباين فيها بعد
(٤) عندما اصطدم البابا جريجوري السابع مع الملك هنري الرابع تحالف النبلاء مع الملك فاستطاع أن يفتي البابا .
(٥) Jacques Droz, «Histoires des doctrines Politiques» 1948, p. 5 ets.
(٦) Julien Laferrière, «Manuel de droit constitutionnel», 2ed, 1947, P. 360 ets.
(٧) . Paul Grenet, «Le Thomisme» 1953, P. 14 ets, Paul Bastid, op. cit., p. 66 ets, Emile Mireaux, op. cit., P. 20. ets.
والدكتور لروت بدوي ، انظم السياسية ، طبعة ١٩٧٢ صفحة ١٣٧ ومقدمة سير أرلست باركر لكتاب « العقد الاجتماعي » (مجموعة الألف كتاب رقم ٤١٩) ترجمة عبد الكريم أحمد صفحة ٧ .
J.Laferrière, op.cit.P.367
Jacques c. Risier, «Le civilisation Arabe», 1962, P. 212
عام ١١٩٢ إلى قرنا كاملا .

الفصل الثالث

عصر النهضة

١٤ - نشأة الطبقة الوسطى^(١) :

أفلح الاستغلال فعلا ولكن عن غير الطريق الذى أراده الباهوات ، فع ان الصليبيين لم يسيطروا على ممالك الشرق ويقتسموها على وجه يغنيهم عما تركوا وراءهم إلا أن الحرب الصليبية قد أدت إلى نتيجتين كانتا حاسمتين .. الأولى أنها نقلت القتال والقادرين عليه من أوروبا إلى الشرق فاستتب الأمن - نسبيا - فى أوروبا ، والثانية أنها أعادت فتح الطرق التجارية إلى الشرق ونشط التعامل والتبادل بعد انقطاعه طويلا . وكان من أثر هاتين النتيجتين أن نشأت فى أوروبا طبقة جديدة هى طبقة التجار mecrantors التى سيكون من حظها أن تغير وجه تاريخ البشرية وأن تزودنا بجمل ما نعرف الآن من نظريات وقوانين ونظم وأن تقدم لنا تلك المؤسسة التى نعرفها باسم « الدولة » التى فى قلبها تارة وفى مواجهتها تارة أخرى ثارت وتثور مشكلة الديمقراطية ، ولهذا استحقت هذه الطبقة الخلاقة أن نعرض لنشأتها تمهيدا لمعرفة : لماذا وكيف لعبت دورها التاريخى فى نشأة النظام النيابى ذاته ؟.

بدأ ظهور التجار حين ساد الأمن أوروبا . وكان التجار فى أول أمرهم أفرادا أو جماعات قليلة من الباعة الجائلين الذين ينتقلون من مكان إلى مكان يحملون بضاعتهم القليلة على أكتافهم أو على الدواب ، ويتجولون على أقدامهم فأطلق عليهم « المعفرة أقدامهم Pieds- Poudreaux^(٢) ولكن الانفتاح الاقتصادى - الداخلى والخارجى - لم يلبث أن رفع من شأن الطبقة إذا أصبحت رفاهية أوروبا متوقفة إلى حد كبير على النشاط التجارى ومع تصاعد دورها الاقتصادى تزايدت الحقوق التى حصلت عليها من أمراء

الافطاع ، وهى حقوق لم يكن لها مثيل من قبل . وإنما اقتضتها العمليات التجارية ذاتها . وكسبها التجار لأنفسهم ثم لطبقتهم من بعد .

كان أول ما تحتاج إليه التجارة هى حرية الانتقال فحصل التجار - فى مقابل ثمن - على صكوك تعفيهم من الاستقرار فى الأرض وتحصنهم ضد أى تعرض لهم chartes de franchises وكانت التجارة تحتاج إلى أماكن آمنة تخزن فيها البضائع ، وتكون مراكز للتوزيع فى أرجاء المدن ، أو مفترق الطرق البرية ، أو على الأنهار ، فحصل التجار على حق إنشاء محطات تجارية وتحصينها والدفاع عنها ، فأقاموها ، وعرفت باسم الابراج burgs وأخذوا منها اسمهم فكانوا bourgeois وجذبت تلك المراكز إليها الحرفيين الذين كانوا يقومون بالصناعات لأجل الاستهلاك ، فانتقلوا إليها ، وبدأت الصناعة من أجل البيع . وعندما كثر عدد المقيمين فى تلك المراكز كان على الفلاحين فى الاقطاعات أن يزدادوا من إنتاجهم الزراعى لمواجهة احتياجات الطبقة الجديدة فأصبحت الزراعة هى الأخرى من أجل البيع ، لا من أجل الاستهلاك فقط ، وترتب على هذا زيادة الرقعة الزراعية ، فاستفاد أمراء الإقطاع أنفسهم ، وأصبحوا يشجعون التجار على بناء المراكز التجارية فى اقطاعاتهم ، فاستغل التجار هذه الرغبة وحصلوا على حق استقلال المراكز - التى أصبحت مدنا - عن التبعية الاقطاعية droit d'émancipation وأصبحوا يديرونها بأنفسهم فتحولت المدن والمراكز التجارية إلى مناطق حرة communes وكانت التجارة فى حاجة إلى عقد الصفقات السريعة والمتنوعة ، والتحرر من قيود المبادلة ، فزاد استعمال النقود ، وأصبحت هى الوسيط الأساسى فى تبادل السلع ، وتحديد قيمتها . وكانت التجارة فى حاجة إلى قواعد تعامل ثابتة وواضحة ومحددة ، وإلى ردع الاعتداء على الملكية بالعنف ، أو الاختلاس أو التدليس وإلى قضاة يفصلون فى المنازعات فى مواقع قريبة ، وإلى رجال قانون يعرفون كيف تصاغ العقود ، وإجراءات المطالبة بالديون واستيفائها ، ولم تكن قواعد العرف السائدة أو نظام الاحتكام إلى السيد الاقطاعى تصلح لكل هذا ، فاستعانت الطبقة الجديدة القانون الرومانى ، وأنشأت الجامعات والمحام وأنجبت القضاة والفقهاء

والهامين ، وأصبح رجال القانون بجوار أمراء المال الجديد مثل الفرسان بجوار الأمير الاقطاعى ، فأنشأ لهم ملك فرنسا فيليب الجميل Philippe le Bel لقباً موازياً ، فأصبح منهم فرسان القانون chevaliers es lois وهكذا نشأت من بين الاقطاعيين من ناحية ، وبين الاقنان والفلاحين serfs من ناحية أخرى طبقة جديدة هى طبقة البورجوازية فأسموها « الطبقة الوسطى » (١) .

إلى هنا لم تكن هناك أسباب لأى صدام بين الطبقة الوسطى الصاعدة وبين الاستبداد الكنسى . ولكن بذور الصراع بينها كانت كامنة فلم تكن الكنيسة لترى أية خطيئة فى التجارة لأنها على أى حال . وطبقاً للمفهوم الكنسى للمشروعية « تشبع حاجات البشر » ولكن التجارة - وإن كانت تشبع حاجات البشر - تتضمن شيئاً آخر هو اشباع حاجات التاجر نفسه ، وحاجة التاجر دائماً هى الربح ، والمزيد من الربح ، والربا هو أضمن وسائل الربح . ولقد كان الربا محرماً فى المسيحية . وكان ذلك يبشر بصدام قريب بين الكنيسة والطبقة الوسطى . ولكن البابا أنوسنت الرابع ابتكر حيلة فقهية هى التفرقة بين ما إذا كان الاقراض بفائدة من أجل الاستهلاك الشخصى ، أم من أجل تمويل عمليات تجارية أو صناعة مربحة . فحرم الأول وأباح الثانى على فرض أن الفائدة ليست إلا نصيباً مضموناً من الربح . ولم تكن الطبقة الوسطى (البورجوازية) فى ذلك الوقت فى حاجة إلى أكثر من هذا ، فقد كان هذا كافياً لى يصبح بعض ملوك التجارة ملوكاً للمال ، فنشأت فئة أكثر ثروة تحترف المتاجرة فى النقود فلا تضطر إلى مغادرة المدن ، ولا تتعرض لمخاطر التجارة فاستطاعت عن طريق مقدرتها المالية من جهة واستقرارها من جهة أن تحتكر إدارة المناطق الحرة communes وتصبح سلطة إدارية قبل أن تتحول - بعد قرون - إلى سلطة سياسية .

غير أن هذا الكسب ذاته هو الذى أدى فى النهاية إلى اصطدام الطبقة الوسطى (البورجوازية) مع الكنيسة . فلم يكن مما يتفق مع منطق الطبقة الوسطى أن يعيش أحد فى المناطق ، وينتفع بمراقبتها بدون أن

يتحمل نصيبه في « تكلفة » الادارة وحروب الملوك والنبلاء . وأرادوا أن يمدوا عبء الضرائب ليشمل رجال الكنيسة الذين لم يتحملوا من قبل . قط - أية أعباء مالية ، هنا وقع الصدام ، واستمر قرونا . وانتهى بسقوط الاستبداد الكنسى ، ولكن لحساب الاستبداد الملكى . ذلك لأنه في تلك المرحلة التى امتدت إلى القرن السادس عشر قدمت الطبقة الوسطى الملوك . الذين كانوا حتى ذلك الحين محدودى السلطة ، ليواجهوا بهم الكنيسة ، وتحالفوا معهم . كان صراعا فى القمة دار حول السلطة المستبدة لمن تكون ، ولم يدر لحساب الشعب ، وإن كان الطرفان قد استغلا اسمه فى مجادلتها الفلسفية والقانونية . وانتهى الصراع^(١) بانتصار الاستبداد الملكى^(٢) .

١٥ - نظرية العناية الإلهية :

تتفق نظرية العناية الإلهية doctrine de la Providence مع نظرية الحق الإلهى التى تكلمنا عنها فى أنها ، ككلاهما ، تبرران الاستبداد وتحاولان تخصيصه ضد الأفكار الديمقراطية باسناد السلطة إلى الله . ثم تختلفان فى طريقة تلقى المستبدين سلطاتهم من السماء . فبينما تذهب نظرية الحق الإلهى إلى التلقى المباشر ، كما ذكرنا من قبل ، تذهب نظرية العناية الإلهية إلى أن إرادة الله توجه شئون الناس وعقولهم وإرادتهم على وجه غير مباشر إلى أن تصبح السلطة فى يد واحد منهم . فهو لا يكسبها بمجده ، ولا يستحقها لأمر خاص به ، ولا يتلقاها من أحد من الناس ، ولا من الله أيضا ، ولكن عناية الله هى التى وضعت فى موضعه . وواضح أنها نظرية دفاعية أكثر منها هجومية ، بمعنى أن غايتها إضفاء القدسية على ما هو قائم ، فما دام الملك ملكا ، فليس من حق أحد أن يعترض عليه ، أو يحيد من استبداده ، لأن ذلك سيكون تحديا لإرادة السماء حتى لو لم يعرف أحد كيف أدت عناية السماء إلى هذه النتيجة .

وقد يكون من المفيد أن ننبه إلى ضرورة التمييز بين نظرية الحق الإلهى ونظرية العناية الإلهية حتى لا نضعهما موضعين متوازيين ، أو نحسبهما بديلين لمواجهة موقف واحد . بل هذا يتضمن - فى اعتقادنا - قدرا كبيرا من تجاهل التطور الزمنى للنظريات الدينية التى قيلت فى تبرير الاستبداد . إن

نظرية الحق الإلهى نظرية بابوية الأصل ، وكان المركز الدينى للبابا يبررها . فقد كان يبدو منطقيا أن يختار الله البابا بالذات - دون البشر أجمعين - لتنفيذ إرادته . هذا المركز المتفرد الذى يتمتع به البابا لم يكن يسمح ، فى مرحلة الصراع بين الكنيسة والملوك - بأن يدعى أى ملك أن الله قد انتقاه هو دون البابا ، وبالتالي لم يكن ممكنا فى تلك المرحلة أن يستند الملوك فى تحديهم لسلطة البابا إلى نظرية الحق الإلهى . وإنما سيعود الملوك إلى نظرية الحق الإلهى مرة أخرى فى مرحلة لاحقة لانتصارهم بعد أن تكون الكنيسة قد خرجت من مجال الصراع على السلطة .. وسيعودون إليها متحدين بها - تلك المرة - المذاهب الديمقراطية يؤيد هذا - فى اعتقادنا - أن أغلب المراجع التى أوردت احتجاج الملوك بالحق الإلهى قد ظهرت فى القرنين السابع عشر والثامن عشر ، أى بعد أن كان نفوذ الكنيسة قد انتهى تماما وانفرد الملوك بالاستبداد^(٣) .

يؤيد هذا ، ويكاد يقطع بصحته ، أن نظرية العناية الإلهية تستند إلى فلسفة أكثر تطورا من الفلسفة التى تستند إليها نظرية الحق الإلهى . إذ أن نظرية الحق الإلهى تستند إلى فلسفة « الجبرية » أى أن كل أعمال الناس فى الأرض محددة سلفا بإرادة من الله لا خيار لهم فيها ، وهى النظرية التى سادت أوروبا حتى القرن السادس عشر . وفى ظلها كان « البابا » هو المختار لتمثيل الله فى الأرض وتأمين انضباط تصرفات البشر على مقتضى إرادته . وفى ظلها أيضا كانت غاية من يريدون الحد من الاستبداد الكنسى أن يشركوا الملك فى هذه السلطة . ومثاله كتاب « السلطة الملكية والسلطة البابوية Du Pouvoir royal et du Pouvoir Papal » الذى كتبه جان دى بارى Jean de Paris عام ١٣٠٢ ، وقال فيه : إن الحياة تنقسم إلى قسمين متميزين ، قسم مادى وقسم روحى ، وأن الله يختار لكل منهما من يتولاه ، فاختار الكنيسة للحكم الروحى ، واختار الملك للحكم الدنيوى . فالملك قد تلقى سلطة بدون وساطة من الكنيسة^(٤)

وواضح أنها نظرية تعارض الاستبداد الكنسى أكثر مما تبرر الاستبداد الملكى الذى لم يكن قد ضاد فاحتاج إلى تبرير ، ولكن الأمر بعد هذا

سيختلف . ففد فلسفة « الجبرية » قامت حركة الإصلاح الدينى^{reforme} فى أوائل القرن السادس عشر ، وقادها مارتى لوثر الالمانى الذى بدأ دعوته عام ١٥٢٠ وجان كالفن السويسرى الذى بدأ دعوته عام ١٥٣٦ وفيها أرادا أن يردا فعل الانسان إلى حريته فى الاختيار فى ظل القدرة الإلهية ، فجاءت نظرية العناية الإلهية التى توجه ولكن لا تختار وانتقلت إلى المجال السياسى فاستفاد منها الملوك فى إنكار استبداد البابا وتبرير إستبدادهم^(١) .

وكل هذا لا يمنع أن الفكر البشرى ، فى تطوره ، لا يأتى فى ترتيب متسق وقد تسبق الرؤية الفكرية الواقع أو العكس ، كما لا يمنع أن ملوك أوروبا سيمودون فى القرنين السابع عشر والثامن عشر إلى نظرية الحق الإلهى ، ولكن مقدرتنا على فهم القانون تكون أقرب إلى الصحة إذا فهمناه من خلال ربطه بالتطور الفكرى والاجتماعى الذى ترجمه فى نظريات ونصوص ، فعندما يقال مثلاً أن نظرية العناية الإلهية ، بعكس - نظرية - الحق الإلهى ، تسمح بقدر من الديمقراطية نتحفظ كما تحفظ أستاذنا المغفور له الدكتور عثمان خليل^(٢) ونضيف من عندنا أن الديمقراطية بمعنى سيادة الشعب أو سلطته فى مواجهة الملوك والحاكين لم تكن مطروحة على نظرية العناية الإلهية .

الليبراليه :

ما الذى كانت أوروبا فى حاجة إليه أكثر من أى شئ آخر فى مرحلة صعود الطبقة الوسطى ؟ كانت فى حاجة إلى الحرية الفردية . والإمتلاك والربح بعيدا عن أى تدخل من أى سلطة . وحبذا لو لم تكن هناك سلطة من أى نوع ، كنسى أو ملكى أو إقطاعى^(٣) وإذا كان لابد من سلطة فلتكن فى أضيق حدود ، أو فلتكن وظيفتها - على وجه الدقة - المحافظة على الحرية الفردية . أى تكون « شرطة » تحفظ الأمن فى الخارج والداخل ثم تترك لكل واحد أن ينتقل إلى حيث يريد وأن يفعل ما يريد passer laissez Faire ولكن كيف يمكن تبرير هذا واسناده إلى مصدر الشرعية فى مواجهة المصدر الإلهى ؟ لم يجد مفكرو الطبقة الوسطى فى القانون الرومانى الذى أفادهم فى المعاملات التجارية ما يفيدهم فى الحرية . كان لابد للمبرر الجديد

من أن يستند إلى الإنسان الفرد ذاته والثقة في عدالة « العقل » وكانت تلك فكرة غربية تماما على أوروبا . فأتاحت الفرصة ، مرة أخرى ، ليلعب الإسلام والمسلمون دورا تاريخيا في بناء أوروبا الحديثة وقد بنوه من ناحيتين .

الأولى من الغرب ، فبعد عناد طويل غذاه التعصب الديني فتحت أوروبا أبوابها للفكر الإسلامي وترجمته وعرفت مؤسس نهضتها الفكرية الفيلسوف العربي ابن رشد .. وما تزال الحركة الفكرية التي سادت عهد النهضة الأوروبية (البعث) Renaissance ابتداء من القرن الثالث عشر ، تسمى « الرشدية » إذا صح التعبير Averroisme . وقد قدم لهم ابن رشد ماكانوا في حاجة إليه : الاحتكام إلى العقل في شئون الدين والدنيا . فساد المنهج العقلي الذي يشق في الإنسان الفرد ومقدرته على التمييز بين الصواب والخطأ بدون حاجة إلى التدخل من قوة خارجية . وتحت تأثير هذه الفكرة قامت حركة الإصلاح الديني وانشأ المذهب البروتستانتي الذي سيفجر الثورة البرلمانية في إنجلترا فيما بعد ، وكان ما قدمه ابن رشد تلك الفكرة القديمة التي عرفناها عند ارسطو والسوفسطائيين ، فكرة النظام الطبيعي وأحكامه المعقولة في ضبط علاقات البشر ، ولكن في صورة فلسفية أكثر عمقا وأكثر نضجا من ذي قبل وتحت تأثيرها ذهب فلاسفة الحرية في أوروبا إلى أنه مادام قد ثبت أن الأقدمين قد عرفوا الفضائل جميعا ولم تكن حكرا للقدسين فإن الأخلاق والسياسة والفن والأدب وكل النشاط الإنساني يمكن أن تقوم صحيحة على أسس من العقل بدون حاجة إلى مرشد بما وراء الطبيعة .

الناحية الثانية من الشرق في وقت لاحق . ففي عام ١٤٥٣ ميلادية ، الذي يعتبرونه نهاية عهد الانقطاع ، فتح المسلمون القسطنطينية وسقطت معها الأباطورية البيزنطية ، وبدأ الفتح الإسلامي يتجه إلى قلب أوروبا من الشرق ، وأصبحت أوروبا الناهضة في حاجة إلى الإسلام . فبدأت دعوة السلام بعد سقوط المدينة العتيقة مباشرة ، ونشر الكردينال نيقولا دي كويس كتابه « سلام الإيمان » Pace Fidei الذي يدعو فيه كل الأديان بما فيها الإسلام ، إلى عدم السماح للخلاف

العقائدى بأن يفسد حياة البشر وإلى التعايش معا على أساس الاحتكام إلى « العقل »^(١٧)

وهكذا تضافرت ظروف اجتماعية وتاريخية لتنشأ تلك الفلسفة القائمة على أساس الاحترام المطلق لذات الانسان ، وتحريره من كل تدخل من خارجه ، والتي يطلق عليها اسم التحررية Libéralisme

والليبرالية ، كفلسفة ، قائمة على الأساس الذى لا خلاف عليه بين المذاهب : « الانسان كائن اجتماعى » . والفهم الدارج لمدلول الليبرالية هو الذى يبرر هذه الملاحظة . إذ كثيراً ما يدور الحديث عن الليبرالية كما لو كانت فلسفة خاصة بالانسان الفرد معزولا عن المجتمع وهو غير صحيح .. كل ما فى الأمر أن الليبرالية تتضمن فيها خاصا لعلاقة الفرد بالمجتمع تلك العلاقة التى يجسدها النظام القانونى (الدولة) . وهذا الفهم الخاص يقدم حلا خاصا لمشكلة الشرعية . وهو حل قائم على فكرة أن ثمة قواعد تقود خطا الافراد فى المجتمع ثابتة وخالدة ، تؤدى تلقائيا إلى تحقيق الصالح الاجتماعى من خلال محاولة كل فرد تحقيق صالحه الشخصى ، ويستمد منها الإنسان حقوقا عادلة بطبيعتها . تلك القواعد هى ما يسمى بالقانون الطبيعى^(١٨) .

١٧ - القانون الطبيعى :

بدأ الفكر الليبرالى من تقرير أن المجتمع ظاهرة لم توجد نتيجة إكراه ، بل انبثقت انبثاقا حرا من الطبيعة الانسانية كاستجابة لغريزة حب الاجتماع ، هذه الغريزة الاجتماعية الأصلية فى الانسان لقنت الإنسان قواعد أساسية للحياة فى المجتمع . هذه القواعد هى « القانون الطبيعى » . فالقانون الأساسى طبقا للفلسفة الليبرالية هو قانون طبيعى بذات القدر ، ولذات السبب الذى نقول به : إن المجتمع وجود طبيعى . ويمكن على هذا أن نقول بأن المجتمعات وجدت . وما تزال موجودة . استجابة لقواعد خالدة فى الضمير الانسانى كما يمكن القول بأن تلك القواعد الخالدة قواعد اجتماعية . ويكون القولان صحيحين ، لأن القانون الطبيعى والمجتمع الطبيعى ليسا إلا تعبيرين ، الأول فى الضمير الانسانى ، والثانى فى الوجود الاجتماعى ، عن قانون سام هو قانون الحياة ، وهكذا قبل أن يكون المجتمع منظما بقواعد قانون وضعية يوجد نظام قانونى للمجتمع يجسد حقيقته على أفضل وجه فى

الحرية وبالحرية ، والقانون الوضعي ذاته ليس إلا ترجمة للقانون الطبيعي ، ويؤدي غايته بقدر ما يكون متفقا مع الأصل الذي يترجمه^(١١) .

ذلك هو الأساس الليبرالي الذي ستقوم عليه النظم الديمقراطية وتنبع منه أيضا مشكلة الممارسة الديمقراطية ، إذ - كما يقول بوردو -^(١٢) ليست الديمقراطية إلا أداة لتحقيق الحرية بمعنى أنها غير قابلة للانفصال عن أساسها الليبرالي لأن غايتها أن تحمي وتؤمن تلك الحقوق التي كسبها الانسان من القانون الطبيعي . وهي حقوق يقول عنها إيمان فقيه الليبرالية الكبير أنها أسبق وأسمى من حقوق الدولة^(١٣) .

هذا القانون الطبيعي كأساس للنظام المدني كان ، في القرن الثامن عشر ، قد أصبح فكرة تقليدية^(١٤) . والواقع أنه لا يكاد يوجد في أوروبا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر ، فيلسوف أو مفكر أو فقيه لم يبدأ اجتهاده من التسليم بوجود قانون طبيعي . والذي يهنا من فكرة القانون الطبيعي هنا أنها قد أرست قاعدة أن السلطة ، أيا كان نوعها تستمد شرعيتها من رضاء الشعب . قال جون لوك : « لما كان الناس جميعا ، كما قلنا من قبل ، أحراراً ومتساوين بالطبيعة فلا يمكن انتزاع أى شخص من حالته هذه واخضاعه للسلطة السياسية لشخص آخر إلا برضاه^(١٥) . وقد أثارت هذه النقطة أكبر قدر من الخلاف بين الفلاسفة وفقهاء القانون معا وانصبت على موضوعين ، الأول كيف تم الرضا المتبادل بين الناس على إقامة مجتمع مدني منظم .. والثاني : ما الذي تراضوا عليه ؟ وما هو جدير بأكبر قدر من الانتباه ضرورة عدم الخلط بين الموضوعين . فالموضوع الأول ، كيف تم الرضا وما هي بواعثه يدخل في نطاق دراسة نشأة « الدولة » في حين أن الموضوع الثاني ، ما الذي تراضى عليه الناس ، يدخل في نطاق دراسة النظم السياسية . أنها غير منفصلين . وقد جاء في كتابات فلاسفة الحرية وفلاسفة الاستبداد مجتمعين ، ويؤثر الأول على الثاني ، ومع ذلك فإننا نرى ضرورة الفصل بينهما لسببين : الأول لأن النظريتين التي قيلت في كيف تم الرضا المتبادل بين الناس على إقامة مجتمع مدني منظم وموضوعها يحمل عادة اسم « العقد الاجتماعي » لم تكن مردا للتاريخ البشري حتى يمكن التحقق من

صحتها أو عدم صحتها ، بل كانت فروضا عقلية مجردة وضعت كقدمات لتبرير تحول الناس من حالة الطبيعة إلى المجتمع المنظم .. وكثيرا ما انتقد نظام الحكم الذى رآه أحد الفلاسفة على أساس إن ما قاله عن نشأة المجتمع المدنى غير صحيح . فقد قيل : إن نظرية جان جاك روسو فى الديمقراطية سقطت بسقوط نظريته فى نشوء الدولة^(١٠٠) . فى حين أن روسو نفسه لم يقل أن « تصوره » لكيفية نشأة المجتمع المدنى كان رواية تاريخية بل قال فى أول كتابه « العقد الاجتماعى » : « ولد الانسان حرا ولكنه فى كل مكان مكبل بالأغلال . وهذا ما لا يتصوره السيد الذى يتحكم فى الآخرين ، وهو أكثر منهم عبودية فكيف حدث هذا التغيير ؟ لست أدرى . وما الذى جعله مشروعا ؟ هذا سؤال اعتقد أننى استطيع الاجابة عنه »^(١٠١) . الثانى ، أنه بالرغم من اتفاق كافة فلاسفة القرنين السابع عشر والثامن عشر على أن الناس قد تحولوا من المجتمع الطبيعى حيث كان كل واحد حرا متساويا فى الحرية مع غيره ، إلى المجتمع المدنى ، حيث قامت الدولة على أساس الحد من الحرية ، بقبول منهم ، مها كانت البواعث ، وهو ما يعنى أن السلطة أصلا للشعب ، أو أن الشعب هو مصدر السلطة ، إلا أنهم لم يتفقوا قط على « محل » الاتفاق ، ونعنى به نظام الحكم وهو ما يهم الدراسات الدستورية . ومرجع هذا إلى قصور فى النظرية الليبرالية ذاتها لأنها نظرية سلبية وليست نظرية إيجابية . أو فلنقل إنها نظرية « تحرر » وليست نظرية « حرية » . وقد كانت منذ نشأتها نظرية الطبقة الوسطى المعادية لتدخل السلطة وأدت بهذا دورا تقديميا ضد الاستبداد الملكى . ولكن الجانب الإيجابى من الحياة ، وهى كيف ينظم الناس علاقاتهم بعد تحررهم فإنها لم تحجب عنه ، لأنها استندت إلى قوانين طبيعية ، ولكنها لم تبين ماهية تلك القوانين . صحيح أنه قد ولد الناس أحرارا ومتساويين ومستقلين وصحيح أنهم قبلوا برضاهم تنظيم أنفسهم فى مجتمع ، وأن « الشعب هو مصدر السلطة » ولكن ما الذى آلت إليه هذه السلطة عندما توافق الناس على إقامة الدولة ؟ .

لم تقدم الفلسفة الليبرالية جوابا محددًا عن هذا السؤال فانفسح المجال ليقدم كل من يريد جوابًا عنه يخدم به المصالح التى كانت تهمة ، حتى أنصار

الملكية المستبدة قد وجدوا في الطابع السلبي للفلسفة الليبرالية ما يمكنهم من أن يبشروا بنظريات للاستبداد قائمة على أساس القانون الطبيعي وأكثر معقولة من فكرة الحق الإلهي^{٣١}.

ففى فرنسا نجده جان بودان Jean Bodin عام ١٥٧٦ كتابه la République وكان يعنى بها « الدولة » وليس الجمهورية كما هو مدلولها الآن ، ذهب فيه إلى أن الاستبداد الملكى المطلق هو النظام الذى يتفق مع القانون الطبيعى ، ذلك لأن الطبيعة قد شكلت أول مجتمع فى صورة الأسرة ، والأسرة هى مجتمع صغير متعدد الأفراد وذو مصالح مشتركة فكان لابد من أن يقوم فيه واحد من أفرادها بكل إليه الأسرة إدارة شئونها ، هو رب الأسرة ، ولم يكن من الممكن أن يقوم فيها « ربان » وإلا تمزقت . لأن الأمر فى الأسرة كالأمر فى السفينة أيضا إن تعدد فيها الربابنة غرقت . وليست الأسرة إلا النموذج المصغر للدولة ، ومن هنا فإن الدولة الطبيعية هى التى يكل أفرادها سيادتهم إلى واحد منهم ليجارها ، وهم لا يستطيعون إلا أن يكلوها إليه كاملة لأن السلطة لا تتجزأ ، ولا يمكنهم أن يسحبوها بعد أن يكلوها إليه لأن مبرراتها دائمة ، ولا يجوز أن تنقطع . وعندما تؤول تلك السلطة للأمير فإنه لن يكون خاضعا فى ممارستها إلى أية قوانين يضعها بل يخضع فقط للقانون الطبيعى .

وفى إنجلترا نشر هوبز خلال الحرب الأهلية ، عام ١٦٥١ كتابه « العملاق Leviathan » دفاعا عن الملوك من آل ستيوارت . وقال فيه إن وراء كل نظام قوانين طبيعية تحكمه ، وفى ظل القوانين الطبيعية يكون هم الإنسان الأول أن يحافظ على حياته وأن يدافع عنها بكل وسيلة . ولما كانت الحالة الطبيعية حالة صراع بين الأفراد . فقد كان على الناس إما أن يستمروا فى الاقتتال ، وإما أن يختاروا السلام . فاختاروا أن يعيشوا معا فى سلام وذلك بأن تنازلوا جميعا عن حرياتهم وأكلوها إلى الملك الذى أصبح من حقه وحده ممارستها . ولما كان هذا التنازل شرطا للسلام فإن خرقه أو التراجع

فيه ، يعنى العودة إلى حالة الصراع والاقتتال وهو غير عادل . لأن العدالة تعنى أن يحترم كل واحد الشرط الذى قامت على أساسه الدولة أى سلطة الملك المطلقة .

فى مقابل فلاسفة الاستبداد ، وعلى ذات القاعدة من القانون الطبيعى ، قام أيضا فلاسفة الحرية يعالجون مشكلات الحكم والسلطة مثل لوك فى إنجلترا ومونتسكيو فى فرنسا وغيرهما . ثم انفرد من بين كل هؤلاء انسان عبقرى بمحاولة فذة لوضع فلسفة ومبادئ للديمقراطية . وهى فذة من نواح ثلاث : الناحية الأولى أنها لم تكن تبريرا أو تفسيراً لأى نظام قائم فى ذلك الوقت كما فعل جون لوك . ومن ناحية ثانية أنها لم تكتف بحل مشكلات الصراع على السلطة بالفصل بين فروعها كما فعل مونتسكيو بل اهتمت أولا وقبل كل شئ بالشعب وسيادته فى مواجهة السلطة وفروعها . قال روسو فى كتابه « أميل » : « إن الناس العاديين هم الذين يؤلفون الجنس البشرى ، وليس هناك ما هو جدير بالاهتمام غير الشعب » . ومن ناحية ثالثة أنها لم تقم على أساس من القانون الطبيعى الذى قامت عليه الفلسفات الأخرى . بل أبدعت نظاما ديمقراطيا للحكم أساسه وقاعدته القانون الوضعى . وكان كل هذا فى عصره غريباً .

١٨ - جان جاك روسو :

كان روسو فنانا وأديبا وفيلسوفاً وثائراً^(٣) . ولا بد - لفهمه - من النظر إلى آرائه السياسية على ضوء هذه الأبعاد المتعددة لشخصيته العبقريّة . وهى عبقرية لأنه سبق القرن العشرين بقرنين . وكان طبيعياً ألا تحتمل الظروف الاجتماعية ، والطبقة الوسطى (البورجوازية) بالذات أفكاره ، فلم تطبق إلا فى حدود ضيقة ، وغير مؤثرة . ولكن القرن العشرين يتجه بقوة وثبات لا شك فيها نحو أفكار روسو التى سبقت عصره . فعند روسو نجد المبادئ الأولية للديمقراطية الاشتراكية التى تكسب كل يوم أنصارا جددا . يكفى أن نعرف أن روسو قد قال منذ قرنين : « إذا بحثنا عما يتكون منه بالضبط أكبر قدر من الخير للجميع ، وهو ما ينبغى أن يكون هدف كل

نظام تشريعى ، سنجد أنه يتلخص فى شيئين رئيسيين : الحرية والمساواة . الحرية لأن كل تبعية خاصة هى قدر من القوة ينقص من جسد الدولة . والمساواة لأنه لا بقاء للحرية بدونها » . (الفصل الحادى عشر - الكتاب الثانى من « العقد الاجتماعى ») . أنه لا يبرر الحرية بذلك التبرير الفردى الذى كان سائدا فى عصره فهى حق طبيعى مقدس لا يجوز الانتقاص منه ، ولكنه يبررها اجتماعيا على أعلى مستوى فكرى وصل إليه فلاسفة القرن العشرين . فالإنسان الحر طاقة من طاقات المجتمع . وحرية الفرد جزء من حريته . وعندما يفقد الإنسان حريته ، وهو يفقدها - عند روسو - بمجرد التبعية لغيره ، تنقص طاقة المجتمع كله ، وحرية المجتمع كله ، بقدر ما فقده أحد أعضائه . والحرية - عند روسو - ليست مجرد إرادة متحررة من القهر كما كان سائدا فى عصره ، بل هى مقدرة فعلية على تحقيق الإرادة كما هو سائد فى القرن العشرين .، قال : « لكل فعل حر سببان يجتمعان لإنتاجه : أحدهما معنى وهو الإرادة التى تحدد الفعل والآخر مادى وهو المقدرة على التنفيذ » (الفصل الأول - الكتاب الثانى) وهى النتيجة التى وصلت إليها البشرية بعد معاناة الاكتفاء بالحرية الليبرالية السلبية طوال قرنين .

ثم أنه عندما ينتقل إلى المساواة التى لا بقاء للحرية بدونها يقول : « أما فيما يتعلق بالمساواة فيجب ألا نفهم من هذا اللفظ أنه يجب التساوى الكامل فى درجات القوة والثراء ولكنه يعنى فيما يتعلق بالقوة أنها تنمو على العنف وأنها لا تمارس إلا على أساس المركز القانونى » (الفصل الحادى عشر - الكتاب الثانى) فهى إذن مساواة فى القوة القانونية . أو مساواة أمام القانون وليست مساواة نمطية . يقول : « إن الميثاق الأسمى لأبعد ما يكون عن القضاء على المساواة الطبيعية ، بل على النقيض من ذلك ، إنه يحل مساواة قانونية ومعنوية محلها ، مقابل ما قد تكون الطبيعة قد خلقتة من عدم مساواة اجتماعية بين الناس م وبذلك يصيرون جميعا متساويين قانونا واتفاقا وإن كان بينهم تفاوت فى القوة والذكاء » (الفصل التاسع - الكتاب الأول) .

وعندما ينتقل إلى الحديث عن المساواة في الثروة يربط بينها وبين الحرية فيقول : « أما فيما يتعلق بالثروة فإنها (المساواة) تعنى ألا يبلغ أى مواطن من الثراء ما يجعله قادرا على شراء مواطن آخر وألا يبلغ مواطن من الفقر ما يدفعه إلى بيع نفسه » . ويضيف في الهامش : « إذا أردت أن تضمنى على الدولة ثباتا قرب بين الحدود القصوى بقدر الامكان ، فلا يبقى فيها غنى فاحش ولا فقر مدقع . فهذان الوضعان اللذان لا ينفصلان عن بعضهما البعض مضران بالخير العام ، إن أحدهما يؤدي إلى وجود أعوان الطغاة والآخر إلى الطغاة ، وفيما بينهما تشتري الحرية وتباع . أحدهما يشترها والآخر يبيعها » (الفصل الحادى عشر - الكتاب الثانى) . ولا نكاد نعرف فى كل الفكر المعاصر من استطاع كشف العلاقة بين الملكية والحرية على هذا الوجه المبقرى . فالملكية ليست حقا بدون حدود ، بل هى محدودة بألا تصل إلى الحد الذى تستعمل فيه فى شراء حريات الآخرين . وهو هنا يرد ، ويدحض كل حجج الليبراليين . والفناء الملكية ليس هدفا فى ذاته ولكنه يصبح هدفا بالقدر ، وفى الحدود التى لا تسمح للملكية بأن تشتري حرية الآخرين ، وهو هنا يرد على ماركس قبل أن يظهر ماركس بقرن كامل . وما هو جدير بالتأمل العميق لما قاله ذلك الرجل المبقرى قوله عن الغنى الفاحش والفقر المدقع أنها : « ضمان لا ينفصلان عن بعضهما البعض » . وهو يكرر هذا المعنى فى موضع آخر من كتابه فيقول : « إذا أردنا أن تكون الدولة فى نفس الوقت أقوى ما تكون وأفضل ما يمكن حكما ، وجب علينا توزيع السكان بالتساوى فى الأقاليم كلها وممارسة الحقوق نفسها فى كل مكان ، والعمل على تحقيق الرخاء والحياة فى كل ركن من أركانها . ولنتذكر أن جدران المدن تتكون من اطلال منازل القرى وأنى لأرى بعين الخيال بلدا بأسره تحول إلى أنقاض كلما رأيت قصرا جديدا يثيد فى العاصمة » (الفصل الثالث عشر - الكتاب الثالث) . إن روسو يتحدث هنا ، ومنذ قرنين على أساس من نظرية « الندرة » التى ما تزال تحكم الاقتصاد العالمى حيث ما يزال الطلب الكلى أكثر من العرض الكلى ، وذلك بدون أن يعرفها . ففى مجتمع معين فى زمن معين إذا وجد غنى فاحش لابد أن يوجد فقر مدقع فيها متلازمان على المستوى الرأسى (أغنياء وفقراء) وعلى المستوى الأفقى

(مدن - ريف) . ولا يكتفى فيلسوف الحرية بطرح قضيته في صيغتها الفردية ، بل كعاداته - في كتابه كله - ينظر إليها على أساس اجتماعي ديمقراطي . فهو لا يدين الأثرياء ثراء فاحشا ولا يبرىء الفقراء فقرا مدقعا ، بل يحمل التناقض ذاته مسئولية انعدام الديمقراطية وسيادة الطفيان . فهو طفيان يشترك في إقامته الأثرياء ثراء فاحشا (الطفلة) والفقراء فقرا مدقعا أعوان الطفلة) لأن الأولين يشتركون الحرية والآخرين يبيعونها . إن روسو في كل هذا لم يكن عاطفيا . ولا كان سفسطائيا كما وصفه الفقيه الفرنسي ديجي . بل كان عالما ذا منهج موضوعي عرف الحرية ، وأرسى قواعدها قبل أن يكتشف الناس تلك القواعد من خلال الممارسة بقرن ونصف أو أكثر . ولكن روسو قد تعرض أكثر من أى أحد غيره ، لنقد غير عادل من فقهاء القانون والفلاسفة المحدثين^(٣) . ونضرب لهذا مثلين أحدهما من انجلترا والآخر من فرنسا .

يتهم الفيلسوف الانجليزي سير أرنست باركر ، روسو بأنه داعية للاستبداد فيقول^(٤) « أعلن روسو مفارقتة الشهيرة : لما كان كل واحد سيعطى نفسه للجميع فإنه بذلك لا يعطى نفسه لأحد . وبعبارة أخرى يعطى كل واحد نفسه لنفسه ، فأنا أسلم نفسي كلها وأسلمها إلى ٩٩٩ شخصا آخر وإلى نفسي أيضا وأتلقى شذرة من سيادة المجتمع ، وفي نهاية الأمر لا أجد أمامي إلا أن أرى أننى جزء من ألف من حاكم طاغية ، ولكنى أيضا عبد كامل » فهل قال روسو هذا ؟ ... إن السير أرنست باركر يجزئ أقوال روسو وينتقى منها ما يشاء ليضعه مع هوبز في منزلة واحدة . روسو قال جملة متصلة كاملة لا تقبل التجزئة أو الانتقاء ، ننقل نصها من الأصل الفرنسي .^(٥) :

« Chacun se donne à tous ne se donne à Personne, et comme il n'y a pas un associé sur lequel on n'acquière le même droit qu'on lui cède sur soi, on gagne l'équivalent de tout ce qu'on perd, et Plus de force Pour conserver ce qu'on a »

وترجمتها : « عندما يعطى كل واحد نفسه للجميع فإنه لا يعطيها

لأحد ، إذ مادام لا يوجد شريك لا يقتضى منه ذات الحق الذى أعطى له على الآخر ، فإننا نحصل على ما يعادل ما فقدناه زائدا قوة للمحافظة على ما لدينا » . فإذا طبقنا الأسلوب الرياضى الذى اختاره سير أرنست باركر فى مجتمع الألف نفس نجد أنه ، طبقا لما قال روسو ، يتنازل الفرد عن ٩٩٩ جزءا من حريته للمجتمع ويستبقى جزءا واحدا . ولما كان ذلك عاما بالنسبة للجميع فإنه يتلقى جزءا من كل واحد من ال ٩٩٩ شخصا الذى تنازل لهم من قبل . فيجتمع له ٩٩٩ جزءا إلى الجزء الذى احتفظ به لنفسه فيكون قد استرد كامل حريته ولم يخسر شيئا . وكل هذا أسلوب رياضى فى إثبات قضية مجردة وليس وصفا لعملية مبادلة « تجارية » يتنازل فيها الفرد عن أغلب حريته ثم ينتظر أن يعود المقابل أو لا يعود . لقد أراد روسو أن يثبت أنه حيث تكون السيادة للشعب فى المجتمع الديمقراطى لا يخسر أحد شيئا . وينفى روسو بكل وضوح مسألة المبادلة بين الفرد والمجتمع فيقول فى موضع آخر من كتابه : « إن القول بأن الافراد إذ يدخلون فى عقد اجتماعى يقومون بأى تنازل حقيقى خطأ تماما » (الفصل الرابع - الكتاب الثانى) . إن الفقيه الفرنسى موريس دي فرجيه يقول : إن وجهه نظر روسو فى هذا « ديمقراطية أكثر ما يجب »^(١٣) ولكن سير أرنست باركر يجزئ ما قاله روسو ثم يدخل من عنده مقابلا للحرية يسمه « شذرة من السيادة » ، وهو تفسير أقل ما يمكن أن يقال فيه إنه متعسف .

المثل الثانى هو الفقيه الكبير ليون ديجي الذى يحظى بتقدير كبير فى الفقه العربى إلى درجة اقتراح ترجمة كتبه إلى اللغة العربية^(١٤) . هذا الفقيه الكبير ينقد جان جاك روسو بعنف ويصفه بالسفسطة .

يقول الفقيه الكبير فى الطبعة الثانية من كتابه (١٩٢٣) إن روسو هو الأب الروحى للطفاة وانه لا يتردد لحظة فى اخضاع حقوق الفرد لحق الدولة ويعترف لها بسلطة غير محدودة . ويستشهد على ذلك بما نقله من « العقد الاجتماعى » وتصرف فى نقله : « لا يوجد ولا يمكن أن يوجد أى قانون أساسى يعتبر ملزما للشعب كله فى مجموعه ولا حتى العقد الاجتماعى نفسه .. (مكان هذه النقطة صفحتان أسقطها ديجي) .. ولما كان الشعب صاحب

السيادة لا وجود له خارج الأفراد الذين يتكون منهم فإنه لا مصلحة له ، ولا يمكن أن تكون له مصلحة خلاف مصلحتهم وبناء عليه فالسلطة صاحبة السيادة لا تحتاج إلى تقديم ضمان إلى رعاياها » (الفصل السابع - الكتاب الأول) . ثم يقول : إن هذا مجرد سفسطة لأن صاحب السيادة يتمثل حقيقة في الأغلبية وأن ما صاغه روسو ينتهى إلى أن للأغلبية الحق المطلق بدون حدود في قهر الأقلية وهو أمر لا يستطيع قبوله . ويضيف أن روسو قد قال : « لما كان التنازل قد تم بدون تحفظ فإن الاتحاد يكون أكمل ما يمكن أن يكون وليس لأى واحد أى حق قبل المجتمع لأنه إذا ظل للأفراد أية حقوق فإن كل واحد - لما كان هو الحكم لنفسه في بعض المسائل - مرعان ما سيدعى أن له الحق في أن يكون كذلك في جميع المسائل ، ولو أن الأمر كذلك لكانت حالة الطبيعة ما برحت قائمة ولأصبح الاتحاد بالضرورة استبداديا أو بلا أثر » (الفصل السادس - الكتاب الأول) . ثم يستدرك ديجي فيقول إنه في الفصل الرابع من الكتاب الثانى من « العقد الاجتماعى » وعنوانه « حدود سلطة السيادة » يقول روسو : « لقد أتفقنا على أن ما يتنازل عنه كل فرد من سلطة وملكية وحرية بمقتضى الميثاق الاجتماعى هو ذلك القدر الذى يلزم لخير الجميع » . ويقول ديجي أنه قد يبدو من هذا أن روسو يعترف بحقوق طبيعية للأفراد في مواجهة المجتمع السياسى ولكن الأمر غير ذلك لأن روسو لم يلبث أن أضاف : « ولكن يجب أن نقبل أيضا أن صاحب السيادة وحده هو الحكم في تقدير ما يلزم » وهو بذلك يعترف للدولة بسلطة غير محدودة على الفرد^(١٣٨) . ويعود الفقيه الكبير في الطبعة الثالثة من كتابه (١٩٢٧) فيعترض على حق الأغلبية في أن تحكم الأقلية ويقول : إن روسو قد انتبه إلى هذه المشكلة فقال : « قد يتساءل الإنسان كيف يمكن أن يكون الإنسان حرا ومرغما في الوقت ذاته على الخضوع لإرادة ليست إرادته . كيف يكون المعارضون احرارا ويضطرون إلى قبول قوانين لم يوافقوا عليها ؟ » . ويحيب روسو : « إن السؤال سيء الوضع . فالمواطن يوافق على جميع القوانين حتى تلك التى توضع رغما عنه وحتى تلك التى تعاقبه إذا جرؤ على خرقها . فالإرادة الشابتة لجميع اعضاء الدولة هى الإرادة العامة وبواسطتها يكونون مواطنين وحرارا . فعندما يقترح شخص قانونا

في جمعية الشعب فإن ما يطلب إلى الناس ليس بالضبط هو ابداء رأيهم في الموافقة عليه أم لا ، ولكن ما إذا كان يطابق الارادة العامة التي هي ارادتهم أم لا . وعندما يعطى كل واحد صوته فإنه يبدى رأيه في هذا وبحساب الأصوات تتبين الارادة العامة . ومن ثم فعندما ينتصر رأى معارض لرأى فإن ذلك لا يدل على أى شيء سوى أننى كنت مخطئا ، وإن ما أعتقدت أنه الإرادة العامة ليس كذلك » (الفصل الثانى - الكتاب الرابع) ويعلق ديجى على هذا بقوله إن السفسة قد تجاوزت مداها وأن اضطرار روسو لكتابة مثل هذه الأشياء للدفاع عن نظريته يدل على أنها لا شيء^(١٣) .

هذا هو ما قاله ليون ديجى ليثبت أن فلسفة روسو مناقضة للحرية . وهو يهمنى لأنه إذا كان روسو ، مثل هوبز من فلاسفة الاستبداد فلا مبرر لعرض نظريته في الديمقراطية بعد ذلك ، لأن الديمقراطية كنظام تفترض الحرية كأساس تقوم عليه .

ولقد رد كاريه دى ملبرج على النقد الذى وجهه ديجى لروسو وقال إنه ينتهى إلى لا شيء إذا لاحظنا ملاحظة واحدة هي أن الإرادة العامة كما عرفها روسو تستمد وجودها واستمرارها من إرادة المواطنين أنفسهم . كل المواطنين وبالتالي كل واحد منهم . وهو ما يفهم مثلاً من وصف روسو للقانون : « عندما يضع الشعب كله قواعد تطبق على الشعب كله ، فإنه إنما يتعامل مع نفسه ، وهكذا فإن ما تتعلق به القواعد الموضوعية يكون عاما مثل الإرادة العامة التي وضعتة وهذا هو ما أسميه قانونا » (الفصل السادس - الكتاب الثانى) كما أن روسو لا يفهم الإرادة العامة إلا على أنها إرادة الكل . وهذا ما يبرر قوله : « المواطن يوافق على كل القوانين حتى تلك التي توضع رغما عنه » (الفصل الثانى - الكتاب السادس) . فما دامت القوانين - كما يقول روسو - ليست إلا « تسجيلاً لإرادتنا » (الفصل السادس - الكتاب الثانى) فإن روسو لا يعترف بإمكان أن يخضع المواطن لقوانين لم يقبلها^(١٤) .

ولكننا لا نستطيع أن نكتفى بهذا السرد . فلا يهمنى أن يكون ديجى خاطئاً في تقده لروسو بقدر ما يهمنى أن نؤكد مفهوم الحرية عند روسو .

ونحن نعتقد أن أول ما يؤخذ على دييجى هو استعماله تعبيرات روسو بعد اعطائها معانى من عنده . فالدولة التى ينقدها دييجى هى دولته هو ذات السلطة الايجابية التى قد تكون محدودة أو غير محدودة . كلمة « الدولة » عند روسو تعنى شيئا آخر ، ربما يكون العكس تماما ، إنه المجتمع المنظم ولكن فى حالة سلبية . يقول روسو : « بمجرد أن يتم عقد الاتحاد هذا يتولد عنه جسد معنوى وجماعى .. ويسميه أعضاؤه دولة Etat عندما يكون سلبيا ، وسيدا souverain عندما يتصرف إيجابيا كما يطلقون عليه فى مواجهة الهيئات الأخرى المائلة Puissance أما فيما يتعلق بالأعضاء المشتركين فإنهم يعرفون فى مجموعهم باسم « الشعب » ويطلق عليهم كأفراد « مواطنين » فى حدود مشاركتهم فى السلطة السيادية و « رعايا » باعتبارهم خاضعين لقانون الدولة . بيد أن هذه الألفاظ كثيرا ما يختلط بعضها البعض ، ويكفى أن نستطيع التمييز بينها عندما تستعمل فى معناها الدقيق (الفصل السادس - الكتاب الأول) . وقد استعمل روسو كلمة « الدولة » فى كل كتابه بهذا المعنى الذى حدده أى بمعنى مجتمع منظم . ونعتقد - بناء على هذا - أنه ليس من حق الفقيه الكبير دييجى - وهو ينقد روسو - أن يحمل كلماته أكثر مما أراد صاحبها ، وبالتالي فإن القول بأن روسو يعطى الدولة حقوقا غير محدودة لقهر الفرد أو الأقلية قول متعسف .

ثم نأتى إلى الحجة الأساسية التى يحتج بها دييجى . وهى نفاذ رأى الأغلبية على الأقلية . وقد يكون من المفيد أن نذكر أن دييجى ليس لديه أى تبرير لنفاذ رأى الأغلبية على الأقلية إلا « القوة » فعنده أن السلطة السياسية ليست إلا واقعة لا يمكن أن توصف بأنها مشروعة ، أو غير مشروعة أنها مجرد ناتج تطور اجتماعى كانت السلطة فيه دائما ، وفى كل مرحلة للأقوياء القادرين على فرض آرائهم على غيرهم . نقول : « إن هذه القوة المتفوقة قد اتخذت أشكالا عدة فأنا كانت مجرد قوة مادة . وأنا كانت قوة معنوية أو دينية ، وأنا قوة ذهنية ، وأنا (وهذا يحدث كثيرا) كانت قوة اقتصادية .. وأخيرا فإن هذه القوة المتفوقة قد كانت فى كثير من الأوقات وتتجه الآن فى كل مكان تقريبا إلى أن تكون قوة عددية - (٣١) .

ويعتقد العميد ديجي أنه بذلك قد حل المشكلة في حين أنه لم يفعل إلا أن تركها بدون حل تحت غطاء من الكلام المرسل المجرد من أية دلالة قانونية على الأقل . فإنه عندما يسند السلطة إلى قوة مادية أو معنوية أو ذهنية أو اقتصادية يكون اسناده قابلا للفهم . فهذا نفر يملك قوة قادرة على التأثير في الغير وحمله على القبول أو القناعة به . إنها قوة تنطوى على تهديد ضمني بجزاء يمكن أن يقع بمن لا يقبل . قوة موجهة إلى خارج أصحابها أو يمكن أن توجه إذا لزم الأمر فهي تتضمن « سببا » لنشوء الالتزام بالطاعة . وهذا كله لا ينطبق على القوة العددية . فليكون شخص لا يمثل عددهم أى شيء يهم أى شخص آخر بله يحمله على أن يتبع الكثرة . فبالعدد وحده يستطيعون أن يبقوا إلى ما يشاء الله أغلبية قائمة منهم ، ولكنها غير متعدية ، وغير قادرة على التعدى إلى من هو خارجهم ، لا بد ، إذن ، من أن يكون العدد منطويا على شيء آخر غير العدد ذاته . ولا نستطيع أن نعود فنقول أن يكون منطويا على قوة مادية أو معنوية أو دينية أو اقتصادية فرأى الأغلبية ينفذ لأن قوتها المادية أو المعنوية أو الدينية أو الاقتصادية « أكثر » من قوة الأقلية ، لأننا نكون بذلك قد أهدرنا القيمة العددية ذاتها ورجعنا إلى ما وراءها . لا يبقى إذن إلا أن يكون مصدر الالتزام في القوة العددية هو أنها مشروعة لأنها أغلبية . ويبقى السؤال لماذا تكون الأغلبية . مجرد أنها أغلبية - مشروعة ، ويكون نفاذ رأيها واجبا على الأقلية بل - وكما يقول روسو - مقبولا من الأقلية إذ أن روسو ، على نقيض ديجي تماما ، يجعل من الرضا سببا للإلزام في القاعدة القانونية .

إن هذا السؤال الذى قدم له جون لوك إجابة « عملية » كما هو الشأن في كل أفكاره ، عندما قال : لأنه لا يمكن أن يتجه المجتمع إلا حسبما ترى الأغلبية فجعل نفاذ رأى الأغلبية قائما على أساس من الضرورة المادية ، وبالتالي لم يقل شيئا يصلح للمناقشة في فقه القانون ، قدم له روسو - ولم يقدم له أى فيلسوف أو فقيه آخر غير روسو - الإجابة الوحيدة الصحيحة ، وهى إجابة لا نعتقد أن الفقيه الكبير ليون ديجي كان قادرا على الارتفاع إلى مستواها بالرغم من أن عالم البصريات العربى ابن الهيثم قد أرمى قاعدتها قبل روسو بقرون طويلة ، حين قال : « كل مذهبن مختلفين

أما أن يكونا أحدهما صادقا والآخر كاذبا ، وأما أن يكونا جميعا كاذبين ، وإما أن يكونا يؤديان إلى معنى واحد هو الحقيقة فإذا تحقق البحث وأمعن في النظر ظهر الاتفاق وانتهى الخلاف .

القاعدة العلمية هي أن كل أمر له حقيقة واحدة ولو اختلف الناس فيه ، وعندما يختلفون لا يمكن أن يكون بينهم إلا رأى واحد صحيح ، أو لا يكون هناك رأى صحيح على الإطلاق . لأن وجود رأيين صحيحين في أمر واحد ومختلفين في الوقت نفسه تناقض مستحيل . ولكن كيف يمكن اكتشاف الرأي الصحيح . يقول روسو : « كثيرا ما يكون هناك فرق كبير بين إرادة الجميع والإرادة العامة . فهذه لا ترعى سوى الصالح المشترك ، وتلك ترعى المصلحة الخاصة وليست سوى مجموع الإرادات الخاصة . ولكن إذا نزعنا من تعبيرات هذه الإرادات المتفرقة الزيادات والنقصان ، وهو ما يهدم بعضه البعض ، فعندئذ لا يبقى لدينا سوى حاصل طرح الخلافات . وهذه هي الإرادة العامة . فإذا تداول الناس في الأمور ، وكانوا على دراية كافية بها ، ولم تكن هناك وسيلة للاتصال بين المواطنين الواحد بالآخر ، فإن الإرادة العامة تنتج عن ذلك العدد الكبير من الخلافات الصغيرة وتكون القرارات التي يستقر عليها الرأي صحيحة دائما » . (الفصل الثالث - الكتاب الثاني) .

إذن : تطبيقا لما قاله روسو ، أن الصالح المشترك هو ما تعبر عنه الإرادة العامة . والإرادة العامة هي ذلك القدر المشترك من الرأي بين كل الآراء المختلفة التي تدرك الأمر إدراكا كافيا والتي كونها كل مواطن بعيدا عن تأثير أى شخص آخر . هذه هي مواصفات الإرادة العامة في حقيقتها ، فيبقى أن نعرف كيف يكون رأى الأغلبية دليلا عليها ، أى كيف يكون رأى الأغلبية ملزما لأنه مطابق للإرادة العامة . يقول روسو : « عندما يقترح شخص قانونا في جمعية الشعب فإن ما يطلب إلى الناس ليس بالضبط هو ابداء رأيهم في الموافقة عليه أم لا ، ولكن ماذا كان مطابقا للإرادة العامة أم لا وبموجب الأصوات تتبين الإرادة العامة » (الفصل الثاني - الكتاب الرابع) . إذن لمصدر الألتزام وشرعيته ليس القوة العددية . ان مصدره

ومصدر الشرعية هو الصالح المشترك الذى يتمثل فى الإرادة العامة . أما التصويت فهو طريقه لاكتشاف الإرادة العامة من خلال قانون معين . فإذا انقسم رأى إلى أغلبية وأقلية يؤخذ رأى الأغلبية من حيث هو دال على الإرادة العامة ، لأن الأصوات هى أدلة ، وأغلبية الأصوات تعنى أدلة أكثر على الحقيقة المراد اكتشافها . وعندما يؤخذ برأى الأغلبية يستمد القانون شرعية إلزامه ، لا من إرادة الأغلبية ، ولكن من إرادة الشعب كله كما تمثلها الإرادة العامة . ويصدق ما قاله روسو من أن « المواطن يوافق على جميع القوانين حتى تلك التى توضع رغما عنه » . لماذا ؟ يقول روسو لأنه « عندما ينتصر رأى معارض لرأى فإن ذلك لا يدل على أى شئ سوى أنى كنت مخطئا وأن ما اعتقدت أنه الإرادة العامة ليس كذلك » . (الفصل الثانى - الكتاب الرابع) . وهكذا نرى أن عملية المناقشة وأخذ الآراء على القوانين ليست - عند روسو - صراع قوة عددية بين الأغلبية والأقلية التى تظهر - على أى حالة - إلا بعد انتهاء التصويت ، ولكن أسلوبا مشتركا لاكتشاف الحقيقة الواحدة للصالح العام الذى تعبر عنه الإرادة العامة فى نطاق التزام الجميع بنفاذها . ويترتب على هذا ، حتى بدون أن يذكره روسو ، أنه مادام رأى الأغلبية لا يتضمن فى ذاته قوة عددية ملزمة للأقلية وإنما يتضمن دليلا على أن القانون الذى حظى بموافقة الأغلبية مطابق للصالح العام الذى يستمد منه قوته الملزمة للكافة ، أنه إذا تغيرت الأغلبية نفذ أيضا رأيها على أساس أن ما قدرته سابقا كان خطأ وأن ما اعتقدت أنه الإرادة العامة ليس كذلك ، وبالتالي يبقى المجال مفتوحا لتكشف الأقلية للأغلبية خطأها وتغيرها فى صالح رأيها ، ولكنها إلى أن تصل إلى ذلك يبقى رأى الأغلبية كافيا لإصدار القانون ونفاذه على الكافة . ويترتب على ذلك أيضا أنه - طبقا لروسو - لا يمكن أن تقهر الأقلية بدون حدود لأن طريقة اكتشاف حقيقة الإرادة العامة فى ديمقراطية روسو ستصبح مفقودة . ان الذى لم يفتن إليه ديجي هو أن المبررات التى يقول بها روسو لنفاذ رأى الأغلبية هى التى تعطى الأقلية حرية البقاء والمعارضة .

أما ما يأخذه ديجي على روسو من أنه لا يعترف للأفراد بحقوق

طبيعية^(٣) فهو صحيح . وهو دليل آخر على سبق روسو لعصره فلعله الوحيد في ذلك العصر الذى لم يقتنع بأن للإنسان حقوقا طبيعية سابقة على المجتمع المنظم . ولقد كان المشروع الأول لكتاب « العقد الاجتماعى » يتضمن فصلا طويلا عنوانه الأسمى « فى القانون الطبيعى وفى المجتمع العام » ، كان مقصودا به دحض فكرة القانون الطبيعى ، ولكن روسو لم يضمه إلى الكتاب الذى طبع^(٤) . لأن كتاب « العقد الاجتماعى » المنشور ليس إلا جزءا مختارا من كتاب أكبر لم ينشر كما يقول روسو فى مقدمة كتابه الذى نشر . ولكن هذا لا يعنى أن روسو ينكر أن للإنسان حريات طبيعية ، وبالتالي يبيح قهره بدون حدود . كل ما فى الأمر أنه يقصر مصدر المشروعية على القانون فى المجتمع المنظم ، فالحرية الطبيعية المستندة إلى القوة الذاتية تتحول إلى حق فى الحرية يضمنه القانون ، والاستيلاء الذى كان فى المجتمع غير المنظم مجرد حيازة يتحول فى المجتمع المنظم إلى الملكية . لأن روسو كان يرى أن القوة لا تولد حقا قال : « لست أرى كيف يمكن لإثارة (القوة) أن تقتزن مجزاء أخلاق . فالخضوع للقوى عمل من أعمال الضرورة وليس من أعمال الإرادة » ويقول : « إذا كان الإنسان مجبرا بالقوة على الطاعة فليست به حاجة للطاعة كواجب . وإذا لم يكن مجبرا على الطاعة بالقوة فلا يعود عليه أى التزام بالطاعة . ومن ثم فإن لفظ « حق » لا يضيف كما نرى شيئا إلى فكرة القوة فهو لا يعنى هنا شيئا » (الفصل الثالث - الكتاب الأول) . ولسنا فى حاجة إلى الإشارة إلى أن روسو ينسف بهذه الكلمات البسيطة كل آراء ديجي التى ترتب آثارا مشروعة على القوة المجردة أى من حيث هى قوة منشئة للحق ، وليست منفذة له . وعلى هذا لم يكن روسو يستطيع أن يعترف للأفعال المستندة إلى القوة وحدها بأنها حقوق . وهى لا تكون حقوقا إلا إذا صادفها قبول إرادى ينشئ التزاما . قد يكون قبولا معامرا لنشأة الحق ، كما فى العقود أو قبولا سابقا على نشأته كما هى الحال فى الالتزامات التى مصدرها القانون ذاته . وكل هذا لا يتحقق إلا فى مجتمع منظم حيث تتحول الحرية المجردة إلى حق فى الحرية . وروسو يطبق كل هذا فيقول : « إن ما يفقده الإنسان نتيجة للعقد الاجتماعى هو حريته الطبيعية وحقه غير المحدود فى الاستيلاء على ما يريد ، وما

يستطيع الحصول عليه ، أما ما يكسبه فهو الحرية المدنية وملكية كل ما في حيازته . وحتى لا نتعرض للخطأ فيما يتعلق بهذه التعويضات ينبغي أن نميز بين الحرية الطبيعية التي يتمتع بها الإنسان والتي لا تحدّها سوى قوة الفرد نفسه ، والحرية المدنية التي تحدّها الإرادة العامة وأن نميز بين الحيازة التي تقوم على القوة المادية وحدها وحق الاستيلاء الأول وبين الملكية التي لا يمكن أن تقوم إلا على سند إيجابى » (الفصل الثامن - الكتاب الأول) . واضح من هذا أن روسو ، مع عدم اعترافه بأن للفرد « حقوقاً » سابقة على التنظيم المدنى ، لا يسلب الإنسان شيئاً من الحرية الطبيعية التي هي مجرد استعمال لقوة مادية بل يحولها الى حق في الحرية على الآخرين احترامه . وهل يقول فقهاء القانون في القرن العشرين غير هذا ؟ .

الغريب أن العميد ديجي هو من أشد الفقهاء عداء لفكرة الحقوق الطبيعية التي يأخذ على روسو أنه لا يحترمها فيصف نظريته بأنها نظرية استبدادية . يقول ديجي : « أن التأكيد بأن للإنسان ، لأنه إنسان ، منظورا إليه منفرداً في ذاته ، وفي عزلة عن الناس الآخرين ، أو في حالته الطبيعية كما يقول تعبير القرن الثامن عشر ، له حقوق معينة متصلة بطبيعته كإنسان ، هذا التأكيد لا أساس له ، ولا يقوم على أى دليل مباشر . إنه فرض ميتافيزيقى بحث عن جوهر الإنسان كما يقول المدرسيون . أن مثل هذا التأكيد كان يمكن أن يكون كافياً في مرحلة المعتقدات الميتافيزيقية . ولكن ليس في عصر وضعى وعلمى Positiviste et scientifique مثل عصرنا أنه مجرد تعبير لفظى قد يرضى مؤمننا ، ولكنه مجرد من أية قيمة علمية » (٣٠) . فما الذى يمكن أن يأخذه ديجي إذن على روسو إلا إنه في منتصف القرن الثامن عشر كان قد سبق عصر العلم بتفكيره العلمى ؟ . ثم إلى أى شيء يسند ديجي قوة الالتزام التي للقاعدة القانونية ؟ إنه يسندّها إلى النظرية التي وضعته في مركزه المرموق بين فقهاء القانون : نظرية التضامن الاجتماعى Solidarité sociale وملخصها ببساطة أن الناس يعيشون معا في مجتمع لأن لهم احتياجات مشتركة ولهم احتياجات مختلفة . احتياجاتهم المشتركة تتحقق بأن يوحّدوا كل امكانياتهم المشتركة في سبيل تحقيقها . ومن ناحية أخرى فإن احتياجاتهم المختلفة تتحقق بتبادل الخدمات (٣١) . هذا هو الأساس الذى

وم عليه العميد ديجي كل بنائه الشامخ في فقه القانون . وهو مأخوذ من روسو . قال « إذا كان تعارض المصالح الخاصة هو الذى جعل انشاء المجتمعات ضروريا فإن اتفاق هذه المصالح المختلفة هو الذى يجعل انشاءها ممكنا ، إن العنصر المشترك في المصالح المختلفة هو الذى يكون الرابطة الاجتماعية ولو لم يكن هناك قدر من الاتفاق بين المصالح لما وجدت مجتمعات إطلاقا (الفصل الأول - الكتاب الثانى) .

١٩ - النظام الديمقراطي :

جان جاك روسو ، هو فيلسوف الحرية بدون شك ، وإذا كان فقهاء القانون العام في الربع الأول من هذا القرن لم يروه كذلك فلأن فلسفته كانت أسبق من عصرهم ، وهى فلسفة تكاد الآن - في الربع الأخير من القرن العشرين - أن تكون سائدة ، ومع ذلك فإننا - نعتقد - أنه ما يزال أمام البشرية شوط لتلتقى بجان جاك روسو إلتقاء كاملا . على أي حال ، فإن روسو ، على أساس مفهومه العلمى للحرية ، أرسى قواعد صلبة للديمقراطية . نتتبعها بالرجوع إلى ما قبل بدون إضافة من عندنا ولا استعارة من غيرنا .

أولا - المشكلة الدستورية :

« النظام الاجتماعى حق مقدس . وهو بمثابة الأساس لكل الحقوق الأخرى ، بيد أنه لما كان هذا الحق لا يستمد من الطبيعة ، فلا بد أنه قام على اتفاقات » (الفصل الأول - الكتاب الأول) . « رغم أنها قد لا تكون أعلنت رسميا فهى لابد أن تكون واحدة في كل مكان وأن يتم قبولها ضمنا » (الفصل السادس - الكتاب الأول) . « ففى مثل هذه الحالة من السكوت العام يجب أن يؤخذ ذلك على أنه موافقة من جانب الشعب » (الفصل الأول - الكتاب الثانى) و « إنى افترض جدلا أن الناس قد وصلوا إلى حد تغلبت فيه العقبات التى تحول دون الاستمرار فى حالة الطبيعة على القوى التى يستطيع كل فرد أن يستعملها بقصد الاستمرار فى هذه الحالة ، ومن ثم لم يعد استمرار حالة الطبيعة الأصلية ممكنا ... ولما كان الناس لا يستطيعون بأى حال خلق

قوة جديدة بل كل ما يستطيعونه هو أن يتحدوا ، ويسيطروا على تلك القوى التى لديهم فعلا فانه لا توجد وسيلة يستطيعون بها الابقاء على أنفسهم سوى الانضمام بعضهم إلى بعض وتوحيد قوام .. بيد أن المحافظة على الذات بالنسبة لكل فرد إنما تستمد أساسا من قوته الشخصية وحرية . فكيف إذن يقيدنا دون أن يؤذى نفسه ويحمل تلك العناية الواجبة عليه نحو شئونه الخاصة فى الوقت ذاته ؟ .. لابد من إيجاد نوع ما من الاتحاد فى شأن استخدام قوة المجتمع كلها فى حماية شخص كل عضو من أعضائه وممتلكاته وذلك بطريقة تجعل كل فرد - إذ يتحد مع أقرانه - إنما يطيع إرادة نفسه ويظل حرا كما كان من قبل . هذه هى المشكلة الأساسية » (الفصل السادس - الكتاب الأول) .

ثانيا - سيادة الشعب :

« كل واحد منا يسهم فى المجموع بشخصه وبكل ما لديه من قدرة ، تحت التوجيه الأعلى للإرادة العامة ، ونتلقى كذلك فى المجموع كل عضو بصفته جزءا لا يتجزأ من الكل ، وبمجرد أن يتم هذا يتولد جسد معنوى وجماعى بدلا من الأشخاص المستقلين لكل من المتعاقدين . وهو جسد مكون من الأعضاء بقدر ما يضمه من أصوات » . « كان هذا الشخص العام الذى يتكون بهذه الصورة فى اتحاد جميع الأشخاص يسمى فى الماضى مدينة Cité ولكنه يسمى الآن جمهورية république أو جسدا سياسيا corps Politique ويسميه أعضاؤه دولة Etat عندما يكون سلبيا ويسمونه سيذا souverain عندما يتصرف إيجابيا .. أما بالنسبة للمجتمعين فيه ككل فهم الشعب «peuple» (الفصل السادس - الكتاب الأول) . « يتضح من الصيغة السابقة أن عقد الاتحاد ينطوى على التزام متبادل بين المجموع والأفراد ، وأن كل فرد كأنما يتعاقد مع نفسه ، ويرتبط عليه التزام مزدوج بوصفه عضوا فى الشعب الذى له السيادة قبل الأفراد من المواطنين . وبوصفه مواطنا عضوا فى الدولة قبل الشعب الذى له السيادة » (الفصل السابع - الكتاب الأول) . « الشعب الذى له السيادة لا وجود له خارج الأفراد الذين يتكون منهم » (الفصل السابع - الكتاب الأول) . و « بمجرد أن يوجد للشعب سيد يفقد الشعب سيادته » (الفصل الأول - الكتاب الثانى) .

ثالثا - السيادة غير قابلة للتنازل :

« لما لم تكن السيادة سوى ممارسة الإرادة العامة فانها بما لا يمكن التنازل عنه . أن صاحب السيادة - ليس سوى كائن جماعى - لا يمكن أن يمثله غيره . فالسلطة بما يمكن نقله ولكن الإرادة لا يمكن نقلها . والواقع أنه إذا لم يكن من المتعذر أن تلتقى إرادة خاصة فى نقطة مع الإرادة العامة ، فإنه من المستحيل على الأقل أن يكون هذا الالتقاء ثابتا ومستمرا » . « وقد يستطيع من له السيادة أن يقول : أريد الآن ما يريده هذا الشخص أو ذاك على الأقل ما يقول هذا الشخص أنه يريده ، ولكنه لا يستطيع أن يقول أن ما سيريده هذا الرجل غدا سأريده أنا كذلك » . (الفصل الأول - الكتاب الثانى) .

رابعا - السيادة لا تتجزأ

« إن السيادة لا تتجزأ لنفس الأسباب التى تجعلها غير قابلة للتنازل . لأن الإرادة أما أن تكون عامة وأما أن تكون كذلك . فهى إما إرادة الشعب فى مجموعة وإما إرادة جزء فقط . وفى الحالة الأولى تكون هذه الإرادة العامة المعلنة عملا من أعمال السيادة ولها أن تسن القوانين وفى الحالة الثانية ليست سوى إرادة خاصة أو عمل من أعمال الإرادة ولا تكون إلا مرسوما على أكثر تقدير » (الفصل الثانى - الكتاب الثانى) .

خامسا - سلطة التشريع

« عندما يضع الشعب كله قواعد تطبق على الشعب كله ، فإنه إنما يتعامل مع نفسه وتكون العلاقة الناجمة عن ذلك علاقة الكل من زاوية بالكل أيضا من زاوية أخرى بدون أية تجزئة . وهكذا فإن ما تتعلق به القواعد الموضوعية يكون عاما مثل الإرادة العامة التى وضعتها ، وهو ما أمميه قانونا ، وعندما أقول : إن هدف القانون عام دائما أعنى أن القانون يتناول الرعايا فى مجموعهم والتصرفات مجردة ولا ينظر أبدا إلى شخص بوصفه فردا ولا إلى تصرف معين بذاته ، ومن ثم يستطيع القانون أن يقرر

امتيازات ولكنه لا يستطيع أن يمنحها إلى شخص بالامم . « وعلى أساس هذه الفكرة يتضح فورا أنه لم تعد هناك حاجة للسؤال عن له الحق في من القوانين حيث إنها من أعمال الإرادة العامة » (الفصل السادس - الكتاب الثانى) . « إن من يصوغ القوانين ليس له أى حق تشريعى أو يجب ألا يكون له مثل هذا الحق بل ان الشعب لا يستطيع أن ينفصل عن هذا الحق الذى لا ينتقل حتى لو أراد ذلك . لأنه بمقتضى الميثاق الأساسى ليس هناك ما يرتب التزاما على الأفراد إلا الإرادة العامة . كما لا يمكن التأكد أبدا أن إرادة خاصة تتطابق مع الإرادة العامة إلا بعد أن يدلى الشعب بصوته بحرية . الفصل السابع - الكتاب الثالث) .

سادسا - استحالة التمثيل النيابى :

« لا يمكن أن يكون هناك تمثيل فى السيادة لنفس السبب الذى يجعلها غير قابلة للتنازل فهى تكون أساسا من الإرادة العامة ، والإرادة العامة لا يمكن تمثيلها اطلاقا فهى إما أن تكون هى نفسها أو تكون شيئا آخر . وليس هناك حل وسط . ومن ثم فإن مندوبى الشعب ليسوا إلا مبعوثين فلا يستطيعون البت فى شيء بقاءها

«Les députés - du Peuple ne sont donc, ni ne Peuvent être ses Représentants
ils ne sont que des - commissaires, ils ne Peuvent rien conclure
définitivement»

وكل قانون لم يصدق عليه الشعب بشخصه باطل وهو لا يكون قانونا اطلاقا . ويعتقد الشعب الانجليزى أنه حر ولكنه مخطىء تماما ، فهو لا يكون حرا إلا أثناء انتخاب أعضاء البرلمان وبمجرد أن ينتهى انتخابهم يعود الشعب عبدا . « فالقانون لما لم يكن سوى إعلان للإرادة العامة فإنه من الواضح أن الشعب لا يمكن أن يكون له نواب فيما يتعلق بالسلطة التشريعية » (الفصل الخامس عشر - الكتاب الثالث) .

سابعا - السلطة التنفيذية :

(أ) « إلى أوجه نظر القارئ إلى أن هذا الفصل (فى الحكم بصفه عامة) يجب

أن يقرأ بعناية لأنى لا أعرف كيف أجعل نفسى واضحا لمن لا يريد أن يركز انتباهه » (الفصل الأول - الكتاب الثالث) .

(ب) « ان السلطة التنفيذية لا يمكن أن تخص المجموع بوصفه مشرعا أو معقد السيادة لأن هذه السلطة (التنفيذية) تتألف من أعمال خاصة فقط ، وهى أعمال لا تتم عن طريق التشريع ، وبالتالي لا تكون من اختصاص من له السيادة الذى لا يمكن أن تكون أعماله الا قوانين » (الفصل الأول - الكتاب الثالث) .

(ج) « إن الشعب لا يمكن أن يكون له ممثلون فيما يتعلق بالسلطة التشريعية ، ولكن من الممكن أن يكون له ممثلون ، ويجب أن يكون له ، فى السلطة التنفيذية التى ليست سوى إضافة القوة إلى القانون » (الفصل الخامس عشر - الكتاب الثالث) . « فما هى إذن الحكومة ؟ هى هيئة متوسطة تنشأ لتكون وسيلة للاتصال المتبادل بين الرعايا ومن له السيادة ويعهد إليها بتنفيذ القوانين وحماية الحرية المدنية والسياسية » . « وحق لا فتوه وسط هذه الحدود المتعددة نكتفى باعتبار الحكومة جسدا جديدا داخل الدولة متميزا عن الشعب وعن صاحب السيادة (٣) ومتوسطا بينهما » (الفصل الأول - الكتاب الثالث) .

(د) « هناك بين الجسد السياسى والجسد الجديد فرق جوهري هو أن الدولة توجد بذاتها بينما الحكومة ينشؤها من له السيادة ، ومن ثم فإن الإرادة السائدة للحكومة ليست أو لا يجب أن تكون إلا الارادة العامة أو القانون » (الفصل الأول - الكتاب الثالث) .

(هـ) « إن التصرف الذى ينشئ الحكومة ليس عقدا بل هو قانون ، وأن من عهد إليهم بالسلطة التنفيذية ليسوا سادة الشعب ، ولكن موظفيه ، فهو يستطيع أن يعينهم أو يعزلهم كما يشاء . أن الوضع بالنسبة إليهم ليس مسألة تعاقد بل مسألة طاعة وأنهم بقيامهم بالمهام التى تكلفهم بها الدولة إنما يؤدون واجبهم بوصفهم مواطنين دون أن يكون لهم أى حق فى المجادلة فى شروط هذا الأداء » (الفصل الثامن عشر - الكتاب الثالث) .

٢٠ - مشكلة الديمقراطية :

على هذا الوجه أرمى جالك روسو النظام الديمقراطي على أساس قاعدة ثابتة هي أن السيادة للشعب وحده . وأقام على هذه القاعدة ثلاثة أركان متكاملة : أولا : أن القانون هو صياغة الإرادة الشعبية العامة ، فحق التشريع للشعب وحده ، ثانيا : أن كل صياغة للإرادة الشعبية العامة هي قانون فليس للشعب اختصاص بتنفيذه . ثالثا : أن الحكومة يعينها ويفيرها الشعب لتنفيذ القوانين التي أصدرها فليس لها حق التشريع .

ولقد قال روسو : « إذا أخذنا تعبير الديمقراطية بمعناه الدقيق فإن الديمقراطية الحقيقية لم توجد أبدا ولن توجد » . ولكن هذا لا يعنى أنه قد أقام نظاما اعترف باستحالة تطبيقه . لأن روسو كان يعنى بهذه الجملة « الحكومة » أو السلطة التنفيذية وليس السلطة التشريعية . فقد جاءت هذه الجملة في الفصل الرابع من الكتاب الثالث من « العقد الاجتماعي » في نطاق تقسيمه أنواع الحكومات إلى ديمقراطية وارستقراطية وملكية . وبدأ الفصل يقول : « إن من يضع القوانين هو غير من يعرف كيف تنفذ وتفسر . وبذلك قد يبدو أن ليس هناك أفضل من دستور تتحد فيه السلطان التنفيذية والتشريعية ، بيد أن هذا الوضع بالذات هو ما يجعل الحكم غير ملائم من وجوه معينة ، لأن الأشياء التي يجب التمييز بينها تختلط وكون الحكومة ، ومن له السيادة شخصا واحدا لا يؤدي - بمعنى ما - إلا إلى حكم بلا حكومة . فليس من الخير أن يكون منفذ القوانين هو واضعها . ولا أن يشغل مجموع الشعب باله بالمسائل الخاصة على حساب السياسة العامة .. وإذا أخذنا تعبير الديمقراطية بمعناه الدقيق فإن الديمقراطية الحقيقية لم توجد أبدا ولن توجد لأنه مما يتعارض مع النظام الطبيعي أن يحكم الكثيرون ويحكم القليلون ولا يستطيع الإنسان أن يتصور الشعب منعقدا باستمرار للانقطاع للشئون العامة » . ولهذا رأى روسو إنشاء حكومة تختص بالتنفيذ .

السيادة إذن للشعب ، ولأن له السيادة فإن إرادته هي القانون . هذا هو جوهر الديمقراطية كما كشفه روسو . ولكن روسو اذ كشف جوهر

الديمقراطية قد اثار مشكلتها . وهي ليست مشكلة مبدأ بل مشكلة نظام ، اذ بعد الاقرار بالسيادة للشعب تصبح المشكلة « كيف » يمارس الشعب هذه السيادة ؟ . وطبيعى أن تكون « كيف » هذه سؤالا فى القانون أن روسو الفيلسوف قد أنهى مهمته ونقل المشكلة الى أيدي رجال القانون ، بحيث أن الأجابة لا يمكن أن تكون : لأن هذا ممكن وهذا غير ممكن إذ يتعين فى هذه الحالة معرفة التكييف القانونى للإمكان والاستحالة ، كما لا يمكن أن تكون الاجابة أن هذا أفضل وهذا أسوأ ، إذ يتعين فى هذه الحالة معرفة التكييف القانونى للأفضلية . فمن كل ناحية تقوم المشكلة الديمقراطية فى داخل النظام القانونى . ولا يمكن أن تحتمل اجابة فلسفية ، أو واقعية ، أو سياسية ، أو نفسية ، بل هى تتطلب اجابة قانونية لأنها تتعلق فى الأساس بقوة الالتزام القانونى لفعل إرادى يقوم به أفراد الشعب .

أول إجابة طرحت هى : يمارس الشعب سيادته عن طريق التمثيل
النهائى .

وهذا هو موضوع القسم الثانى من بحثنا .

هوامش الفصل الثالث

- (١) Regine Bernoud op cit, p. 13 ets, Jaques drozop. citP. 6 . ets
- (٢) وماتزال الهامك التجارية في المهلترا تحمل هذا الاسم فيطلق عليها اسم Courts of piepowder .
- (٣) كانت تلك الابراج تبني في أركان المدن وتحصن . ولما كان العرب يطلقون كلمة « برج » على البناء المحصن أو الأركان فتحسب أنها أحد المفردات العربية الكثيرة التي دخلت اللغات الأوروبية نتيجة للاحتكاك الحضاري .
- (٤) نلاحظ هنا أن نهضة البورجوازية لم تكن نتيجة صراع داخلي في المجتمع الاقطاعي بين طرفي علاقة الانتاج ، الاقطاعيين من ناحية والفلاحين من ناحية أخرى بل كان نتيجة صراع خارجي لعب فيه الانتصار الاسلامي الدور الهام .
- لارن نهضة البورجوازية صفحة ٢٠٧ من كتاب : V. Afanasyev, «Marxist Philosophy» 1963
- (٥) بدأ أم نزاع بين ملك فرنسا فيليب الجميل والبابا يونهفاس الثامن واستمر من ١٢٦٦ إلى ١٣٠٣ حول رغبة الملك في فرض ضرائب على رجال الكنيسة لقبول الحرب ضد المهلترا واحتجت الكنيسة بأن المسيحية تحرم المساهمة في حرب ضد شعب مسيحي آخر وجمع موضوع النزاع بين الملك والبورجوازية فتعالت وكسبت البورجوازية مكسبا جديدا يسلب رجال الدين الاختصاص بنظر المنازعات القضائية .
- (٦) تحالف الطبقة الوسطى مع الملوك . في البداية . هو النموذج الفرنسي . يهكس ما حدث في المهلترا لظروف خاصة .
- (٧) Iaferrière, op. cit., p. 266 ets
- والدكتور محمد كامل ليلة « المبادئ الدستورية العامة » والمرجع التي أشار إليها صفحة ٢٤١ وما بعدها .
- (٨) J . droz, Op . cit ., p. 7 .
- (٩) Gusdrof, op . cit ., P . 110 ets
- (١٠) الدكتور هثان خليل ، « القانون الدستوري » ١٩٥٦ صفحة ١٧
- (١١) J . Droz , op . cit ., P . 44
- (١٢) أصبح لفكرة إلغاء السلطة قايما فلاسفة على رأسهم Proudhon فلسفة عرفت باسم الفوضوية لاشغافاست
- (١٣) C. Cusdorf, «Signification humaine de la liberé 1962 p. 128
- (١٤) راجع الليبرالية كأساس للفرعية في كتابنا « الطريق إلى الديمقراطية » ١٩٧٠ صفحة ٣١ وما بعدها .
- (١٥) Jaques Droz, «Histoires des docttrines Politiques», 1948,p.63 ets .Emile
- Mireaux, oP. cit., P. 10 et s.
- (١٦) Georges Burdeau, «Traité de science Politique,» 2éd, t .5, P576
- (١٧) Ademer Esmein, «Elements de droit constitutionnel» op . cit . t .1, P239. 118
- (١٨) Paul Bastid, curs de droit constitutionnel,» 1960,P .118

(١٩) الفصل الثامن من الرسالة الثانية ، فقرة ٩٥ ، في العقد الاجتماعي» المرجع السابق صفحة ٢٤٤ وما بعدها ،

Adhemar Esmein, op. cit., t. I, p. 321 (٢٠)

(٢١) الفقرة الأولى من الفصل الأول من الكتاب الأول من «العقد الاجتماعي» ، راجع الترجمة كاملة في كتاب «العقد الاجتماعي» المرجع السابق صفحة ٧٦ وما بعدها .

(٢٢) يقول إيمان :

«Sans doute il fut conçu diversement, ce qui était inévitable Puisqu'il s'agissait au fond de comprendre et d'interpréter les leçons et les préceptes que la nature donne aux hommes» Elements de droit constitutionnels, 8e ed. t. I, p. 296 et

وراجع في النظريات المختلفة التي قامت على أساس القانون الطبيعي :

p. Bastid, «Cours de droit constitutionnel», p. 99 et, Emile Mireaux, «Philosophie du libéralisme», p. 29, et, Georges

Guadof, «Signification humaine de la liberté» p. 121, Jacques Droz, «Histoires des doctrines politiques», p. 30 et s.

(٢٣) Jean Jacques Rousseau مولود في جنيف عام ١٧١٢ ولم ينتظم في أية مدرسة ، وهجره والده في سن الماشرة ، ومنذ ذلك الوقت عاش مفردا بمعنى الكلمة . التحق بأحد الأديرة عام ١٧٢١ ولكنه هرب منه ، حاول أن يعمل في أماكن كثيرة ومهن مختلفة ولكن مهنته التي كان يعتبرها أساسية هي تعلم الموسيقى وقد عمل فعلا أستاذًا للموسيقى وألف عدة أوبرات دون أن يكون هو قد تعلم الموسيقى وبقي سجين طويلة بدون أي عمل في ضيافة أشخاص متعددين فاحترف القراءة . في عام ١٧٤٩ قرأ إعلانا عن جائزة لمن يكتب أفضل بحث في : «هل تفسد العلوم والفنون الاخلاق أم تنقيها» فكتبه عام ١٧٥٠ وحصل على الجائزة الأولى وبدأ فيه في الصعود ، أعنى اشتهر فكريا لأنه ظل طوال حياته لا يهاب بالجلاب المادي للحياة لأنه قد قرر «أن يبقى فقيرا» ولقد قراره . نشر كتابه «العقد الاجتماعي» عام ١٧٦٢ فأصبح مطارفا حتى من وطنه جنيف التي أحرقت الكتاب فرد عليها بالتنازل عن جنسيته . لجأ فترة إلى مول ميرابو الذي سيلعب دورا هاما في الثورة الفرنسية ثم لجأ إلى المنفى فترة . مات غريبا عام ١٧٧٨ ولكن رفاته نقلت بعد الثورة إلى البانثيون Pantheon حيث يدفن عظماء الرجال في فرنسا .

(٢٤) انظر عرضا لأراء عدة من الفلاسفة المحدثين في نقد روسو ، الدكتور عبد الكريم أحمد ، «القومية والمذاهب السياسية» (رسالة دكتوراه) ، ١٩٧٠ صفحة ١١٦ وما بعدها .

(٢٥) مقدمة كتاب «العقد الاجتماعي» ، ترجمة عبد الكريم أحمد ، صفحة ٣٩

(٢٦) الترجمة التي جاءت في كتاب «العقد الاجتماعي» المرجع السابق ، صفحة ٩١ غير دقيقة في نظرنا ولا تؤدي المعنى الذي أراد روسو ، نصها : «أن من يجب نفسه للجميع لا يجب نفسه لأحد ، ولما كان أفراد الجماعة الاجتماعية لا تكسب من الحقوق على أي منهم إلا بقدر ما له من حقوق علينا قايما ما لكسبه يساوي كل ما نفقده بالضبط بالاضافة إلى ما حصل عليه من قوة في المحافظة على ما لدينا» .

Maurice Duverger, op. cit., p. 71 (٢٧)

(٢٨) الدكتور مصطفى كامل (رسالة) ١٩٢٩ .

«Le régime démocratique et parlementaire» p. 54 (٢٩)

Duguit, «Traité de droit constitutionnel», (éd 1923) t. 3, p. 572- 573

Duguit, idem (éd 1927), t. I, p. 583-584 (٢٠)

Caré de Malberg, «Contribution a la théorie generale de l'Etat» t.2, p. 154-155(٣١)

Duguit, op. cit., (ed 1927), 655-656(٣٢)

Duguit, op. cit., (1923) t. 3. p. 573(٣٣)

(٣٤) مقدمة «العقد الاجتماعي» المرجع السابق ، صفحة ٣٣

Duguit, op. cit., (1927) t. 1.p. 209(٣٥)

Duguit, idem, p. 85-86(٣٦)

(م) هـ - القليل النهائي

(٣٧) ينبغي أن نذكر هنا ما قلناه من قبل عن دلالة التعبيرات التي يستعملها روسو كما حددناها هو فالقمب هو جماع المواطنين . وصاحب السيادة هو القمب ذاته منظوراً اليه من حيث هو مفرج . والرعايا هم أفراد القمب ذاته منظوراً إليهم من حيث هم خاضعون للقوانين ، وفي كل الحالات ليس هناك تقسيم للقمب .

--

القسم الثاني التمثيل النيابي

التمثيل النيابي^(١)

٢١ - تمهيد :

يشير العلامة الفرنسى جورج بوردو فى موسوعته عن العلوم السياسية إلى الآية الكريمة : « والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون » (سورة الشورى : ٢٨) وإلى تفسير الامام ابن تيمية لها ، ليقول إن رئيس الدولة فى الاسلام ، مأمور بأن يشاور الشعب ، ويستشهد بهذا كدليل على قدم نظام التمثيل النيابي^(٢) . ولسنا نذهب إلى ما ذهب إليه الفقيه الفرنسى ، فإن تاريخ النظم الأوروبية هو تاريخ الصراع بين القوى الاجتماعية حول : من له سلطة التشريع ؟ .. أو من له السيادة ليكون له - أيضا - سلطة التشريع ؟ .. وهذه قضية عمومية فى الاسلام من حيث المبدأ ، أما التطبيق فهو متروك لجماعة المسلمين . فالحكم (السيادة) لله^(٣) ، والقائلون من عنده (القرآن)^(٤) ، والشورى (الديمقراطية)^(٥) أمر واجب النفاذ ، أما كيف يكون كل هذا نظاما فتلك مسؤولية المسلمين فى كل زمان وفى كل مكان^(٦) .

نعود إلى أوروبا .

انتهينا فى القسم الأول إلى أن مشكلة الديمقراطية ليست مشكلة « مبدأ » ولكنها مشكلة « نظام » . وأن السؤال الذى يمر عن جوهر مشكلة الديمقراطية هو : كيف ، وإلى أى مدى ، يستطيع الشعب أن يحكم نفسه ؟ وقلنا إن الأجابة الأولى هى أن الشعب يحكم نفسه بواسطة ممثلين له ينوبون عنه ، وهذه هى نظرية التمثيل النيابي . ويسند الشراح عادة إلى هذا المبدأ عدة خصائص يقولون إنها مميزات له . منها : أن يكون فئة برلمان منتخبة من الشعب ، وأن يتم هذا الانتخاب دوريا ، وأن يكون البرلمان ممثلا للأمة كلها أو للشعب كله ومستقلا عن هيئة الناخبين . وينطبق هذا على البرلمان كله وعلى كل نائب فيه ، فالنائب وكل نائب وهو من ناحية يمثل للأمة أو للشعب وهو من ناحية أخرى مستقل عن الذين انتخبوه .

هذه الخصائص أو المميزات لنظام التمثيل النيابي جمع عليها تقريبا فى الفقه الفرنسى والفقه العربى فى مصر . إلا أن الدكتور عبد الحميد متولى يضيف ميزا آخر ،

يقول إنه يفوت أغلب رجال الفقه المصري ، ذلك هو : « أن يكون للمجلس النيابي بعض خصائص السيادة . بعبارة أخرى أكثر إيضاحا أنه يجب أن يتولى المجلس السلطة التشريعية أو على الأقل أن يشترك مع الحكومة في قسط منها وإلا كان شورى »^(١) . وقد يبدو هذا الرأي غريبا بعض الشيء نظراً لما هو مسلم ومستقر من أن الوظيفة الأساسية الأولى للمجالس النيابية هي التشريع . ومع ذلك فهو ليس غريباً تماماً . أنه - فقط - محمول من الماضي . من النشأة البرلمانية للتمثيل النيابي . ولم يكن البرلمان مقترناً في كل مراحل تطوره بالحقوق في التشريع ، ولا كان في كل مراحل مقترناً بالانتخاب ، ولا سيادة الأمة والشعب ، وإنما دخلت كل واحدة من هذه الميزات في نطاقه وحولته إلى صورته النيابية المعاصرة في مراحل تاريخية مختلفة ولأسباب مختلفة أيضاً . ذلك لأن النظام البرلماني نشأ تاريخياً ، في مراحل سابقة على مبدأ النيابية ، إذ هو نظام إقطاعي الأصل ، نشأ وتطور من خلال الصراع على السلطة الاستبدادية بين الملوك والنبلاء والطبقة الوسطى (البورجوازية) ولم يصبح نيابياً إلا في منتصف القرن الثامن عشر .

فقد عرفنا من قبل نوع العلاقات العرفية ، الاجتماعية ، والاقتصادية التي كانت شائعة في عصر الإقطاع وقلنا : إنها كانت نظاماً ثلاثي القوى : النبلاء ورجال الدين والاقنان^(٢) ، ثم أوضحنا كيف بدأت في الظهور الطبقة الوسطى (البورجوازية) وأخذت تنمو اقتصادياً فتتمتع بحقوقاً إلى أن أصبحت قوة اجتماعية ذات استقلال إداري في المناطق والمدن الحرة^(٣) ، وفي ظل ذلك النظام الإقطاعي كان التكوين الاجتماعي تكويناً من « جماعات » متميزة بعضها عن بعض تنسب إليها الحقوق أو الالتزامات ككل . كانت فكرة الفرد والحقوق الفردية غير معروفة^(٤) وترتب على هذا أنه كلما كان الملك يرى التشاور في أمر ، كانت كل طائفة تمثل في الاجتماع بعدد منها . كانت تلك هي القاعدة : الملكية من ناحية و « ممثلون » للطوائف والجماعات من ناحية أخرى . ثم تطور الأمر بعد ذلك تطوراً مختلفاً في المجلترا عنه في فرنسا ، وأدى ذلك إلى نتائج ونظريات ، مختلفة ، إلى الدرجة التي قال عنها الفقيه إيمان :

« لقد بدأت المجلترا بعد الفتح النورماندي بملكية تكاد تكون مطلقة ولربما كان ذلك هو الذي أدى إلى أن تنتهي في القرن السابع عشر إلى ملكية نيابية ، في حين أن فرنسا قد بدأت في عهد الإقطاع بملكية تكاد تكون عاجزة ، وربما كان ذلك هو الذي انتهى بها في القرن السابع عشر إلى ملكية مطلقة »^(٥) .

وهكذا نرى أن النظام البرلماني لم يكن خالياً من علاقة « التمثيل » فمنذ نشأة البرلمانات وهي تضم ممثلين لطوائف الشعب ، ولكنهم لم يكونوا نواباً والفارق بينهما

هو كيفية الاختيار ، ففي البدء كان الملوك هم الذين يختارون الممثلين ، ويدعونهم ويحددون موضوع المناقشة ، ويفضون الاجتهادات كما يشاءون . وقد تطور الأمر فأصبح اختيار الممثلين عن طريق الانتخاب . هذا الخلاف بين مصدر الحق في التمثيل هو الذي يجمع لنا بأن نقول إن النظام كان في البداية « تمثيلا برلمانيا » وأنه أصبح بعد ذلك « تمثيلا نيابيا » وهي تفرقة تسمح بها اللغة العربية التي تضع تحت تصرفنا كلمتين « تمثيل » و « نيابة » بدلا من الكلمة الفرنسية الواحدة représentation التي تؤدي المعنيين . ونعتقد أنه من حقنا الاستفادة من هذه الامكانيات اللغوية خاصة ، ونحن ندرس النظام النيابي من حيث تمثيله للشعب . ولا يخفى عن هذا أن نتحدث عن نظام برلماني ، ونظام نيابي ، لأن النظام البرلماني قد أصبح نيابيا . ولما كان التمثيل البرلماني ، بالمعنى الذي حددناه قد نفا واستمر في المهلترا قبل أن يدخله التمثيل النيابي ، في حين أن النظام الفرنسي ، بعد الثورة ، بدأ نيابيا وما يزال ، فإننا سنقسم حديثنا عن التمثيل النيابي إلى ثلاثة فصول ، ففي فصل أول نعرض لكيفية نشأة التمثيل النيابي في كنف التمثيل البرلماني في المهلترا وفي الفصل الثاني نعرض التمثيل النيابي في فرنسا باعتباره نموذجا لمبدأ التمثيل النيابي . ثم نتحدث في فصل ثالث عن التمثيل النيابي في مصر .

هوامش القسم الثاني

(١) راجع لي مبدأ التمثيل النهائي : الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق صفحة ٥٨٤ وما بعدها ، والدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٥ وما بعدها ، والدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، الدستور المصري ١٩٥٨ ، صفحة ١٧٢ وما بعدها ، والدكتور سليمان الطباوي « مبادئ القانون الدستوري المصري » صفحة ٢٨٤ وما بعدها ، والدكتور عثمان خليل « الدستور المصري » ١٩٥٦ صفحة ١٦٦ وما بعدها والدكتور سيد صبري « حكومة الوزارة » صفحة ١٩٥ وما بعدها ، ورسالة الدكتور مصطفى كامل بالفرنسية

«le régime démocratique et Parlementaire», 1939, p. 39 ets

A.Esmein, op cit., t. I. p. 86 ets. George Burdeau, «Traité de science politique», t. 5. p. 275 ets, Carré de Malberg. «Contribution à la théorie générale de l'Etat», 1922. t. 2., p. 199 ets, Barthelemy et Duez, op. cit., p. 86 ets, I. duguit, «Traité de droit constitutionnel» 1923, t. p. ets, paul Bastid, «les équilibres constitutionnels», 195 p. 101 ets, Rodalob, «le régime Parlementaire», 1924, p. 16 ets, et p. 156 ets,

والمراجع الأخرى التي سنشير إليها في الهوامش التالية .

(٢) وقد أخطأ العلامة الكبير في ذكر أرقام الآيات .

G. Burdeau, op. cit., p. 276.

(٣) « لله ملك السموات والأرض واليه ترجع الأمور » (الحديد : ٥) « وما كان لغير أن يوليه الله الكتاب والحكم والنسوة ثم يقول للناس كونوا عباداً لي » (آل عمران : ٧٩) « وإن الحكم إلا لله يقضى الحق وهو خير الفاصلين » (الأنعام : ٥٧) « إله الحكم وهو أجمع الحاسبين » (الأنعام : ٦٢) « أن الحكم لله » (يوسف : ٤٠) « له الحق في الأولى والأخرة وله الحكم واليه ترجعون » (القصص : ٧٠) « ومن أحسن من الله حكماً لقوم يوقنون » (المائدة : ٥٠) .

(٤) « إنا أنزلنا إليك الكتاب بالحق لتحكم بين الناس بما أراك الله » (النساء : ١٠٥) « فاحكم بينهم بما أنزل الله » (المائدة : ٤٨) « وأن أحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم » (المائدة : ٤٩) . « ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون » (المائدة : ٤٥) « ذلك حكم الله يحكم بينكم والله عليم حكيم » (المتحنة : ١٠) .

(٥) « فيها رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظاً غليظ القلب لانفضوا من حولك فاحط عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر » (سورة آل عمران : ١٥٩) .

(٦) « لكل أجل كتاب » (الرعد : ٢٨) « أي لكل وقت حكم يقتضيه اصلاح البشر » (المصنف المفسر : محمد فريد وجدي) .

(٧) الدكتور عبد الحميد متولى ، الوسيط في القانون الدستور ، ١٩٥٦ ، صفحة ١٧٢ .

(٨) صفحة ٣٧ فقرة ١١

(٩) صفحة ٤١ فقرة ١٤

G. Burdeau, op. cit., p. 278 (١٠)

(١١) Esmein, op. cit., p. 37 بعد وفاة الامبراطور شارلمان قسمت الامبراطورية بين ورثته وكان ذلك هو منشا الملكية وبهذه الصراع بين الملوك وبين البابا من ناحية وبينهم وبين أمراء الاقطاع من ناحية أخرى وانتهى بانتصار الملكية علي الطرفين .

الفصل الأول

التمثيل البرلماني (انجلترا)

٢٢ - نشأة البرلمان الانجليزي :

غزا وليم الفاتح ، دوق نورماندى ، الجزر البريطانية عام ١٠٦٦ ، فصادر الأراضي ووزعها على أتباعه . ثم منح لمن صودرت أرضه من السكان الأصليين بأن يعود إلى ثرائها وابتكر لذلك حيلة القطاعية تماما . الثمن يدفع على أنه غرامة . ثم تعود الأرض من التاج إلى صاحبها مقابل الالتزام بالخدمة لدى الملك طبقا لقواعد العرف القطاعى الذى عرفناه .. وهكذا تكونت طبقة من ملاك الأراضي وحائزيها - Tenants - in chief الذين يقسمون بين الولاء للملك . بالاضافة إلى أولئك كان للملك أعوانه الذين يجمعون له الضرائب ويقودون الفرق المحلية فى القتال ويرأسون محاكم المقاطعات ، وكان الملك يختارهم من يشق فيهم وأطلق عليهم اسم chireffs وحين كان الملك يريد أخذ رأى أولئك فى أمر (غالبا ما كانت الرغبة فى الحصول على الأموال) كان يدعوهم إلى الاجتماع فتكون بذلك المجلس الكبير .

ونلاحظ هنا أن فكرة التمثيل قائمة ولكن فكرة النيابة لا وجود لها . فالملك هو الذى يدعو ، وأعضاء المجلس محددون منذ البداية بعلاقاتهم بالأرض ووظائفهم فى المقاطعات ، والرأى استشارى ، والشعب غائب ، ومع ذلك فإن ايمان يقول : إن النظام البرلماني فى انجلترا كان نظاما نيابيا منذ الفتح النورماندى ، وأن أعضاء المجلس الكبير كانوا

يمثلون الأمة^(١) وهو في هذا لا يأتي بوقائع تاريخية جديدة ولكنه يفهم التاريخ طبقا لنظريته في التمثيل النيابي التي سنلتقي بها فيما بعد .

وفي عهد هنري الثاني (١١٥٤ - ١١٨٩) تكررت دعوة المجلس الكبير للانقضاء ولأخذ رأيه في فرض الضرائب اللازمة لتمويل الحروب الصليبية ، هنا فقط نلتقي بفكرة أولية بدائية للتدخل الشعبي في شئون الحكم . فقد طلب هنري الثاني فرض ضريبة عشرية ووافق المجلس على أن يكون تقديرها بواسطة هيئة من المهلفين . ثم تكرر هذا بالنسبة لتقدير الضرائب فيما بعد فأصبح المهلفون هم الجيران^(٢) .

ولما تولى الحكم الملك جان سان تير Jean sans terre (١١٩٩ - ١٢١٦) وإراد أن يكون جيشا من المرتزقة ثار النزاع بينه وبين الاشراف ورجال الكنيسة وانتهى الصراع بصور العهد الكبير magna carta عام ١٢١٥ الذي كما تضمن شروطا تحد من استبداد الملك تضمن أيضا شروطا تحد من استبداد الاشراف والنبلاء بالشعب ، وكان الملك هو الذي اشترط هذا^(٣) وهو شرط يشير بوضوح إلى اتجاه الملك إلى البحث عن قوة أخرى يواجه بها الاشراف ورجال الكنيسة . وقد تم هذا في عام ١٢٥٤ حين دعا الملك هنري الثالث فارسين عن كل مقاطعة للعضور مع رجال الدين والاشراف . وتكرر هذا في عام ١٢٦١ و ١٢٦٤ ثم استقر وأصبح لكل مدينة town أو بندر baurrough ، وهي مؤسسات الطبقة الوسطى ممثلون في البرلمان .. على هذا الوجه انعقد البرلمان النموذجي عام ١٢٩٥ يضم ممثلين للأشراف ورجال الكنيسة والبورجوازية . مع ملاحظة أن قطاعا متناميا من أبناء الاشراف كان ينضم إلى البورجوازية تحت تأثير نظام الإرث الانجليزي الذي يقصر الميراث على الابن الأكبر^(٤) . وسرعان ما كون الاشراف ورجال الكنيسة (الذين سينسحبون فيما بعد) كتلة متفقة في التفكير والاتجاه والمصالح .. وكونت البورجوازية وصغار النبلاء وممثلي المقاطعات كتلة أخرى . وفي ١٣٥١ انقسم المجلس إلى مجلسين . مجلس العموم ومجلس اللوردات^(٥) .

هكذا دخلت الطبقة الوسطى (البورجوازية) في انجلترا ميدان السلطة من الباب الملكي . وكانت على استعداد كامل لأن تمنح الملك أية سلطة يريدونها مادام يحقق لها الاستقرار والهدوء الذى يتطلبه النشاط التجارى ، ولا يصر في فرض الضرائب^{١٣} . ولكن هذا ذاته كان فاتحة الصدام بينها وبين الملوك من أسرة تيودور وستيوارت . ولكن البورجوازية كانت تملك السلاح الاقوى . كان الملك يملك السيادة وكانت هي تملك المال ، وبينما كان للملك حق التشريع لم يكن لها إلا حق الالتماس right of petition ولكنها استطاعت أن تستغل حاجة الملوك إلى أموالها لتحويل الالتماسات التي تقدمها إلى قوانين ، واستقر هذا الحق لمجلس العموم منذ عهد هنرى السادس ، وبذلك أصبح البرلمان شريكا للملك في حق التشريع بطريق غير مباشر ، انتهى الأمر على أثر ثورة ١٦٨٨ ، بأن أصبح البرلمان هو صاحب الرأى النهائى في صدور القوانين فكسب نهائيا السلطة التشريعية .

٢٣ - حق الانتخاب :

• يرجع فقيهنا العربى الدكتور سيد صبرى ثورة ١٦٨٨ إلى أسباب يركز منها على سبب دينى هو أن جيمس الثانى آخر ملوك أسرة ستيوارت (١٦٨٥ - ١٦٨٨) قد أصدر قانون التسامح الدينى الذى أثار عاصفة السخط بين البروتستانت ، وأدت إلى عزله^{١٤} . ولكن هارولد لاسكى الفيلسوف الانجليزى ، يرجعها إلى سبب آخر فيقول : « إن ملوك أسرة ستيوارت عرقلوا سبل التجارة بالاحتكارات التي منحوها لأفراد بطانتهم ، كما سمحوا لانجلترا بأن تجرى وراء عجلة أسبانيا أولا وبالتالي وراء عجلة فرنسا .. فكسدت التجارة وأدى تعاقب الحروب إلى زيادة الضرائب فتحولت البورجوازية ضد الملوك مما أسفر في النهاية عن الثورة^{١٥} . ولسنا في شك من صحة الرأى الثانى . الدليل على هذا أنه عندما خلع البرلمان جيمس الثانى واستدعى وليم اورانج لتولى الملك قدم إليه في ١٣ فبراير ١٦٨٨ وثيقة الحقوق Bill of rights لتكون أساس الحكم . الشروط الأساسية في تلك الوثيقة كانت متصلة بحماية المصالح

الاقتصادية للطبقة الوسطى فلا يخول للملك تأجيل القوانين أو تأجيل نفاذها (المادة ١) ولا مخالفتها (المادة ٢) ولا رفع سعر الضرائب أو فرضها بدون موافقة البرلمان (المادة ٤) ولا الاحتفاظ في وقت السلم داخل المملكة بجيش دائم إلا بموافقة البرلمان (المادة ٦) . وهكذا كانت تلك الوثيقة تنازلا من الملك عن أغلب سلطاته للبرلمان ، ولم تكن وثيقة دينية ولا كانت وثيقة ديمقراطية . ومن ناحية أخرى فإن المذهب البروتستانتي الذي كان سائدا في إنجلترا هو وليد حركة الإصلاح الديني التي قادها مارتن لوثر واستبدل فيها بالحق الأملى حكم العقل في تفسير النصوص الدينية . فهو مذهب متسق مع فلسفة الطبقة الوسطى الليبرالية ، وهو أقرب إلى التسامح الديني من الكاثوليكية . ولهذا لا يبدو مقبولا . عندنا . أن تكون ثورة البورجوازية ضد الملكية في عام ١٦٨٨ رفضا للتسامح الديني . الأقرب إلى الصحة فيما نعتقد أن البورجوازية الإنجليزية قد استغلت الخلاف الديني لتتخلص من أسرة ستوارت التي لا تتفق اتجاهاتها مع مصالحها الاقتصادية .

على أى حال ، فإن دخول الطبقة الوسطى (البورجوازية) إلى البرلمان وتزايد سيطرتها ونفوذها وانتصارها أخيرا على الملكية في ثورة ١٦٨٨ قد أدى إلى تطور كبير في نظام التمثيل البرلماني واقترب به من نظام التمثيل النهائي وذلك على الوجه الآتي .

أولا : إن الانتخاب ، كوسيلة تمثيل ، أصبحت ضرورية لاختيار ممثلين عن الطبقة الوسطى بالذات . فبينما لم تكن فئة أية صعوبة في أن يختار الملك من يدعوهم من الأشراف والنبلاء وكبار رجال الدين المعروفين بأشخاصهم وامتيازاتهم ووظائفهم ، كانت دعوة المدن والمقاطعات لاختيار ممثلين عنها تتطلب طريقة لاختيارهم ، وهكذا عهد قانونا قديما صادرا عام ١٤٢٩ بقرار مبدأ الانتخاب لاختيار أولئك الممثلين . ولم يكن الانتخاب عاما . كان في المقاطعات مقصورا على من يملك أو يحوز حيازة دائمة *viager* أرضا تدر دخلا سنويا لا يقل عن أربعين شلنا . أما في المدن *Bourgs* فقد كان حق الانتخاب يتنوع تبعا للعرف والامتيازات الممنوحة

لكل مدينة وفي كل الحالات كان مقصورا على « المواطنين النشطين » أو أرباب العائلات ، وكانت الملكية ودفع الضرائب هما المقياس لنشاط المواطنين^(١) . وعلى هذا الوجه كانت كل مدينة أو مقاطعة تختار مندوبين اثنين منها يمثلانها في مجلس العموم .

ثانيا : إن هذا التمثيل « النيابي » كان يأخذ شكل الوكالة الإلزامية mandat impératif المعروفة - الآن - في القانون المدني . فكانت كل مدينة ومقاطعة تزود مندوبيها بتعليمات محددة عند ذهابها إلى مجلس العموم ، وكانت في المقابل تتحمل نفقات ذهابها وإقامتها وعودتها من لندن ، وأن يقدمها عن مهمتها حسابا . فلما طالت مدد انعقاد البرلمان ضاق الممولون بتكاليف مندوبيهم ، فانقطعوا عن امدادهم بنفقاتهم فانقطعت التبعية النيابية (الوكالة) تبعا لانقطاع التبعية الاقتصادية ، وبالتالي لم يعد الممثلون وكلاء بل أصبحوا نوابا ، وتحرروا من تقديم حساب للناخبين وأصبحوا مستقلين .

ثالثا : إن حصول البرلمان على حق المساهمة في السلطة التشريعية قد وضع أعضائه أمام مسئولية الدفاع عن مصالح عامة ، بحكم أن القوانين عامة . فلم تعد وظيفتهم مقصورة على مصالح المدن أو المقاطعات التي يمثلونها ، وبذلك كسب النظام البرلماني إحدى الخصائص المعروفة الآن : وهي إن كل نائب يمثل الشعب كله وليس ناخبيه فقط^(٢) .

وقد بقي النظام البرلماني في إنجلترا يأخذ بتقييد الحق في الانتخاب على هذا الوجه حتى عام ١٨٣٢ ، حيث صدر أول قانون للإصلاح الانتخابي .

٢٤ - الفصل بين السلطات :

غير أن أهم آثار ثورة ١٦٨٨ ، في نظام الحكم في إنجلترا ، كان مبدأ الفصل بين السلطات . هذا المبدأ لا يستند فقط إلى وثيقة الحقوق التي قبلها وليم أورانج كأساس لتنظيم السلطة ، بل يعتمد - ربما أكثر من هذا - على ظروف توليه الحكم . ذلك أن البرلمان هو الذي اختار وليم أورانج وولاه العرش بشروطه . وقد غير هذا الحديث من مفهوم الملكية ذاتها . فلم يعد الملك سيذا ولا صاحب سيادة في الدولة بل أصبح عضوا أو جهازا من أجهزة إدارتها . وكان طبيعيا أن تتغير اختصاصاته وسلطاته تبعا لهذا المفهوم

الجديد ، ولما كانت تصرفات الملك ، منذ عهد قديم ، مرتبطة بموافقة مجلسه الخاص فقد ترتب على هذا اعتبار أعضاء هذا المجلس (الوزراء) مسئولين عن تلك التصرفات أو بعبارة أخرى أصبح مقررا أنه لا يجوز تعيين وزراء لا يكونون حاصلين على ثقة البرلمان ، وأصبح هذا القيود على سلطة الملك خلال قرنين من التطور ، أحد معالم النظام البرلماني^(١١) نقول خلال قرنين لأنه لم يكن مقطوعا به في البداية ، وقد حدث أكثر من مرة أن احتفظ بعض الملوك بوزرائهم بالرغم من البرلمان^(١٢) .

يقول ماي هولاند May Holland في كتابه في تاريخ الدستور الانجليزي عن تلك الفترة : « صحيح أن سلطات التاج قد أصبحت يمارسها وزراء مسئولون أمام البرلمان ، ولم يعد مجلس العموم مقيدا بالامتيازات الملكية ، ومع ذلك فقد كانت امكانيات الملك من الكثرة والمقدرة على التأثير إلى درجة أنه لمدة قرن بعد الثورة كانت متغلبة على أكثر عناصر الدستور شعبية أن البرلمان الذي لم يكن يمثل الشعب إلا تمثيلا يكاد يكون اسميا ، وكان متحررا إلى حد بعيد من قيود الرأي العام - الذي لم يكن قد وصل بعد إلى تكوين معقول أو مناسب - كان يعبر عن آراء الحزبين المتنافسين أكثر مما يعبر عن مصالح الشعب ، أن تلك المؤسسة الشعبية التي كانت قائمة من أجل الحد من سلطات التاج ، قد كسبها التاج الى جانبه ، وشاركت من خلال تأييده ، في سيطرته . لقد أصبح التاج يحكم بصعوبة أكثر من قبل ، واصبح مضطرا الى استخدام كل امكانياته للاحتفاظ بسلطاته ، ومع ذلك فقد بقيت سلطته كاملة كما كانت من قبل^(١٣) .

٢٥ - جون لوك :

في عام ١٦٩٠ بعد نجاح الثورة واستقرار الحكم على القواعد التي أوضحناها نشر الفيلسوف الانجليزي جون لوك كتابه « رسالتان في الحكم » Two treatises on government « يهنا منه الرسالة الثانية . وأول ما يهنا منها أن الدفاع الفكري عن النظام البرلماني قد جاء تبريرا لنظام قائم فعلا . ولم يكن النظام القائم تطبيقا لفكرة سابقة عن الديمقراطية ، وبالتالي فإن صحة آراء لوك ، أو حجيتها مقصورة على الواقع الانجليزي في النصف الأخير من القرن السابع عشر . أن هذا لا يعنى أن ما قاله أصبح باليا مع الزمن ، وفقد صلاحيته ، ولكن يعنى تماما أن جون لوك فيلسوف النظام

البرلمانى لم يكن يقدم حلا لمشكلة الديمقراطية . وفى هذا يختلف اختلافا تاما عن جان جاك روسو . ولهذا لم نتحدث عن لوك حيث تحدثنا عن روسو لأنه لم يأت من عنده الا بما جاء به النظام البرلمانى فهو على وجه جزء من دراسة هذا النظام .

بعد هذا نرجع إلى ما كتبه جون لوك مباشرة بدون إضافة . أية إضافة . لا من عندنا ولا من عند غيرنا . كما فعلنا عند حديثنا عن روسو ، ولما كان لوك كغيره من فلاسفة « العقد الاجتماعى » له تفسير للتاريخ الذى انشأ المجتمع المدنى (الدولة) فاننا سنتجاوز هذا الجانب ، ونركز على ما يمس جانب التنظيم الداخلى للسلطات فى المجتمع المدنى ، ونعيد ترتيب الأفكار المتداخلة فى كتاب لوك ، الرسالة الثانية^(١١) ، التى عنوانها : « مقال فى النشأة الحقيقية للحكم المدنى ومداه ، وأهدافه » .

(أ) القانون الطبيعى :

« إن حرية الانسان الطبيعية هى ألا يكون خاضعا لأية قوة عليا على الأرض وإلا يقع تحت إرادة أى انسان أو سلطة تشريعية ولا يكون لديه سوى قانون الطبيعة قاعدة يعمل بها » (الفصل الرابع فقرة ٢٢) . « ولما كان الانسان قد ولد - كما أثبتنا من قبل - وله حق كامل فى الحرية وفى التمتع بلا قيود بجميع حقوق ومزايا قانون الطبيعة فى مساواة مع أى شخص آخر ، أو أى عدد من الأشخاص فى العالم فإن له بالطبيعة الحق ، ليس فى المحافظة على ما يملكه ، أى حياته وحياته وممتلكاته ، ضد اعتداء الآخرين أو محاولاتهم العدوانية فحسب ، بل له أيضا الحق فى أن يحامى الآخرين على خرقهم هذا القانون ومعاقبتهم بما يعتقد أن جرميتهم تستحقه من عقاب حتى بالموت نفسه » (الفصل السابع فقرة ٨٧) . ذلك لأن هناك عدة أمور لا تتوافر فى حالة الطبيعة :

« أولا : لا يوجد قانون قائم ومستقر ومعروف يحظى بالقبول العام بوصفه معيار الصواب والخطأ والمقياس المشترك الذى على أساسه يحكم فى كل الخلافات التى تقوم بينهم ، لأنه رغم كون قانون الطبيعة واضحا ومفهوما

جميع المخلوقات العاقلة فإن الناس ، لتحيزهم لمصلحتهم الخاصة ولجهلهم بهذا القانون لايتوقع منهم الاعتراف به كقانون ملزما لهم في تطبيقه على قضايهم الخاصة » (الفصل التاسع فقرة ١٢٤) .

« ثانيها : لا يوجد في الطبيعة قاض معروف غير متحيز لديه سلطة الحكم في جميع الخلافات طبقا للقانون المقرر ، لأنه لما كان كل واحد في تلك الحالة قاضيا ومنفذا لقانون الطبيعة فإن الانفصال وحب الانقسام قينان - والناس متحيزون لأنفسهم - بأن يدفعانهم إلى المغالاة ، كما يجعلهم الاندفاع الشديد - فيما يتعلق بقضايهم ، والاهمال وعدم المبالاة بقضايا الغير - يخطئون ويقصرون في حق غيرهم » (الفصل التاسع فقرة ١٢) .

« ثالثها : كثيرا ما لا توجد في حالة الطبيعة القوة التي تدعم الحكم وتؤيده عندما يكون سليما وتعمل على تنفيذه كما يجب . فإن أولئك الذين يعتدون ظلما نادرا ما يتراجعون عن ظلمهم ما استطاعوا إلى ذلك سبيلا بالقوة . وكثيرا ما تجعل هذه المقاومة العقاب خطرا وقاضيا على من يحاولون توقيعه » . (الفصل التاسع فقرة ١٢٦) .

(ب) التنازل للمجتمع :

هكذا رغم كل الميزات التي يتمتع بها الجنس البشرى في حالة الطبيعة سرعان ما ينساق الناس إلى تكوين المجتمعات لأن وضعهم يبقى سيئا طالما استمروا في الحالة الأولى » (الفصل التاسع فقرة ١٢٦) . و « لأن المجتمع السياسى لا يمكن أن يقوم أو يقيض له البقاء إلا إذا كان لديه في ذاته سلطة المحافظة على الملكية ، ولهذا الغرض يكون لديه سلطة عقاب الجرائم التي يرتكبها أى فرد في المجتمع ، فهنا - وهنا فقط - يوجد المجتمع السياسى ، حيث تنازل كل فرد فيه عن سلطته الطبيعية وسلمها للمجتمع » (الفصل الرابع فقرة ٨٧) . « إن السلطة العامة للمجتمع كله فوق كل إنسان يضمه هذا المجتمع ، والغرض الرئيسى من هذه السلطة هو سن القوانين لكل من يمشون في ظله ، وهى قوانين يجب علينا في هذه الحالة أن نطيعها » (هامش الفقرة ٨٧) .

(ج) الليبرالية :

« تنازل كل فرد عن سلطته الطبيعية وسلمها إلى المجتمع في جميع الحالات التي لا ينكر عليه فيها حق الالتجاء الى القانون الذي يضعه المجتمع لحمايته . وهكذا بعد استبعاد الحكم الشخصي لجميع الأفراد بصفتهم الشخصية يصبح المجتمع هو الحكم على أساس قواعد غير متحيزة وتطبق على جميع الأفراد » (الفصل السابع فقرة ٨٧) و « بذلك يعطى المجتمع أو المشرع - وهو نفس الشيء هنا - الحق في سن القوانين له بما يتطلبه الصالح العام للمجتمع والذي يجب عليه المعاونة في تنفيذها كما لو كان واضعها وبذلك يخرج الناس من حالة الطبيعة الى المجتمع المنظم » (الفصل السابع فقرة ٨٨) .

(د) حكم الأغلبية :

« عندما يكون أى عدد من الناس مجتمعا موافقة كل منهم فإنهم بذلك قد جعلوا هذا المجتمع جسدا سياسيا لديه سلطة التصرف باعتباره جسدا واحدا . ولا يكون ذلك إلا بآرادة الأغلبية وقرارها . لأنه لما كان المجتمع يقوم على قبول كل فرد فيه ، ولما كان المجتمع جسدا واحدا ، لابد أن يتحرك في اتجاه واحد ، فمن الضروري أن يتجه الجسد في الاتجاه الذي تدفعه إليه القوة الأكبر ، وهي ما تقبله الأغلبية ، وإلا كان من المستحيل أن يعمل أو يستمر جسدا واحدا ، أى مجتمعا واحدا ، كما اتفق على ذلك جميع الأفراد الذين اتحدوا فيه ، ومن ثم كان كل واحد ملزما بأن يشمل ما تقبله الأغلبية » (الفصل الثامن فقرة ٨٧) . « وهكذا فإن كل إنسان بقبوله مع الآخرين تكوين جسد سياسى واحد في ظل حكومة واحدة يرتب على نفسه التزاما قبل كل شخص في هذا المجتمع بأن يخضع لقرار الأغلبية ، وبأن يشمل هذا القرار » (الفصل الثامن فقرة ٩٧) . فإنه إذا لم يؤخذ قرار الأغلبية عقلا على أنه تصرف المجموع كله ، ويشمل كل فرد فيه ، فما من شيء يمكن اعتباره تصرف المجموع إلا برضاء كل فرد ، وهو الأمر الذى يكاد يكون من المستحيل بلوغه بالنظر إلى العقبات الصحية وارتباطات العمل ، التي ستحول بالضرورة دون اشراك الكثيرين في الاجتماعات العامة حتى بين عدد أقل بكثير مما

يتكون منه المجتمع المنظم » (الفصل الثامن فقرة ٩٨) . « ومن ثم فإن أولئك الذين يهجرون حالة الطبيعة متحدين في مجتمع لا بد أن يكون مفهوم لديهم أنهم سيتنازلون للأغلبية في المجتمع عن كل السلطة الضرورية لتحقيق الأهداف التي من أجلها اتحدوا إلا إذا اتفقوا صراحة على أى عدد أكبر من الأغلبية » (الفصل الثامن فقرة ٩٩) .

(هـ) السلطة التشريعية :

« رأوا (الناس) أنهم لن يتمتعوا بالأمن والراحة ويطمئنوا إلى أنهم في مجتمع مدنى حتى يوكل التشريع إلى هيئات جماعية من الناس ، سمها برلمانا أو مجلسا نيابيا أو ما شئت ، يخضع بواسطتها كل شخص أيا كان متساويا مع أحقر الناس لتلك القوانين التي وضعها هو نفسه باعتباره جزءا من الهيئة التشريعية » (الفصل السابع فقرة ٩٤) . « وعلى الرغم من أن السلطة التشريعية سواء كانت في يد فرد أو أكثر ، وسواء كانت دائمة الانعقاد أو لا تنعقد إلا في فترات ، فإنها هي السلطة العليا في المجتمع . ومع ذلك فإنها أولا : ليست ولا يمكن أن تكون مطلقة وتحكية في سلطتها على حياة الناس وممتلكاتهم ، لأنها لم تكن سوى السلطة المشتركة لكل عضو من أعضاء المجتمع تنازلوا عنها وسلموها إلى ذلك الشخص أو تلك الجمعية أى المشرع ، فهي لا يمكن أن تكون أكثر مما كان يتمتع به هؤلاء الأشخاص في حالة الطبيعة قبل أن يدخلوا المجتمع ويتنازلوا عنه للجماعة ، إذ لا يستطيع شخص أن ينقل إلى آخر سلطة أكثر مما له هو نفسه ، وليس لأحد سلطة تحكية مطلقة على نفسه أو على أى شخص آخر يبيع له أن يقضى على نفسه أو يدمر حياة آخر وما يخصه » (الفصل الحادى عشر فقرة ١٣٥) . « ثانيا : إن السلطة التشريعية أو العليا لا تستطيع أن تدعى لنفسها الحكم بواسطة مراسيم ارجالية تحكية ، بل هي مضطرة أن تقيم العدالة وتحكم في حقوق الرعية بمقتضى قوانين قائمة تم إعلانها ، وبواسطة قضاة معروفين لديهم سلطة الحكم » (الفصل الحادى عشر فقرة ١٣٦) . « فلا تستطيع السلطة العليا أن تأخذ من أى إنسان أى جزء من ممتلكاته بدون موافقته » (الفصل الحادى

عشر فقرة ١٣٨) . « ثالثا : لا يستطيع المشرع أن ينقل سلطة سن القوانين الى أيدي أخرى لأنها لما كانت مجرد سلطة مفوضة من الشعب ، فإن أولئك الذين عهد بها إليهم لا يمكن أن ينقلوها إلى آخرين . فالشعب وحده هو الذى يستطيع أن يحدد صورة المجتمع ، وذلك بتكوين السلطة التشريعية ، وتعيين من يعهد بمهمة التشريع . وعندما يقول الناس : اننا سنخفض ونحکم بقوانين سنها هؤلاء الأشخاص وبهذه الصورة ، لا يستطيع إنسان أن يقول إن أشخاصا آخرين سيسنون القوانين . كما لا تقيدهم أية قوانين سوى تلك التى يضعها أولئك الذين اختاروهم ومنحهم سلطة سن القوانين لهم . اذ حيث إن السلطة التشريعية مستمدة من الشعب بتقليد ومنحه اختيارية منه فإنها لا يمكن أن تكون أى شيء آخر غير ما تنقله تلك المنحة المحددة التى لما كانت قاصرة على سن القوانين فقط ، وليس تعيين مشرعين ، لا يمكن أن يكون للسلطة التشريعية بمقتضاها أية سلطة فى نقل سلطاتها فى سن القوانين ووضعها فى أيدي أخرى » (الفصل الحادى عشر فقرة ١٤١) .

(و) نظام المجلسين :

« لما كان وجود السلطتين التشريعية والتنفيذية فى يد واحدة فيه اغراء أكثر مما ينبغى للضعف الانسالى الذى يميل إلى الاستحواذ على السلطة ، حيث إن المشرع عندئذ قد يعفى نفسه من طاعة القوانين التى سنها أو يعمل على أن تكون القواعد عند وضعها وعند تطبيقها لمصلحته الخاصة ، وبذلك تصبح له مصلحة متميزة عن مصلحة بقية المجتمع ومضادة للهدف من المجتمع والحكم ، ومن ثم فإن السلطة التشريعية فى المجتمعات المنظمة تنظيما جيدا - وحيث يحظى خير المجموع بالاهتمام الواجب - توضع فى أيدي أشخاص مختلفين تكون لهم - عندما يتخذون العقاد صحيحا - سلطة سن القوانين بأنفسهم أو بالاشتراك مع غيرهم وبعد أن يفعلوا ذلك يتفرقوا ثانية حيث يصيرون هم أيضا خاضعين للقوانين التى وضعوها ، وهو قيد جديد ووثيق عليهم لضمان أن يضعوا القوانين للمصالح العام » (الفصل الثانى عشر فقرة ١٤٢) .

(ز) الانعقاد دوريا :

« إن سلطة التشريع هي التي لها الحق في تحديد كيفية استعمال قوة المجتمع للمحافظة عليه وعلى أعضائه ، بيد أنه لما كانت هذه القوانين ستنفذ باستمرار ، ولها قوة دائمة ، ويمكن أن توضع في وقت قليل فإنه لا حاجة لأن تمنع السلطة التشريعية بصفة مستمرة حيث لا عمل دائم لديها »
(الفصل الثامن عشر فقرة ١٤٣) .

(ح) السلطة التنفيذية :

« ولكن لأن القوانين التي توضع مرة واحدة ، في مدة قصيرة ، لها قوة دائمة مستمرة ، وتتطلب تنفيذا دائما واشرافا مستمرا فإنه من الضروري ، بناء على ذلك ، أن تكون هناك سلطة دائمة في الانعقاد تعمل على تنفيذ القوانين التي وضعت ، وأن تظل نافذة .. وهكذا كثيرا ما فصلت السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية » (الفصل الثاني عشر فقرة ١٤٤) .

(ط) المسؤولية الوزارية :

« والسلطة التنفيذية إذا عهد بها إلى أي كان غير الشخص الذي له نصيب في التشريع فمن الجلي أنها تكون عندئذ تابعة للمفرع ومسئولة - أمامه ويمكنه تغييرها ، واستبدالها عندما يرى ذلك » (الفصل الثالث عشر فقرة ١٥٢) .

(ي) الانتخاب لمدة محددة :

« رغم أنه لا يمكن أن يوجد في المجتمع المنظم - الذي يقوم على أسسه الخاصة ويعمل طبقا لطبيعته الخاصة - أي يحمل على المحافظة على الجماعة ، سوى سلطة عليها واحدة ، هي السلطة التشريعية التي تتبعها ، ويجب أن تتبعها كل السلطات الأخرى ، فإنه مع ذلك لما كانت السلطة التشريعية مجرد سلطة مكلفة بالعمل على تحقيق بعض الأهداف المعينة فإن الشعب تبقى فيه سلطة عليها في إزالة المفرع أو تغييره عندما يرى أن المشرع يعمل ضد الأمانة الموكولة إليه ، لأن كل سلطة تسلم أمانة بقصد تحقيق هدف تكون محددة بهذا الهدف ، ومن ثم عندما يظهر بوضوح أن هذا الهدف قد أهمل ، أو أن

ما يحدث هو عكسه ، كان في ذلك إهدار للأمانة يؤدي بالضرورة إلى سحبها ويعيد السلطة إلى أيدي أولئك الذين سلموها » (الفصل الثالث عشر فقرة ١٤٩) . « فإذا كانت السلطة التشريعية أو قسم منها مكونا من ممثلين يختارهم الشعب في كل مرة ويعودون بعدها إلى حالة الرعايا العاديين ولا يكون لهم نصيب في الدورة التشريعية إلا بعد اختيار جديد فإن سلطة الاختيار هذه يجب أن يمارسها الشعب : إما في أوقات محددة ، أو عندما يدعى إلى ذلك ، وفي هذه الحالة الأخيرة يعهد بسلطة دعوة الهيئة التشريعية عادة إلى السلطة التنفيذية » (الفصل الثالث عشر فقرة ١٥٤) . « ول هؤلاء الأشخاص أن يجتمعوا ويمارسوا سلطتهم التشريعية في الأوقات التي يحددها دستورهم الأصلي أو التي يحددها في اجتماعاتهم السابقة ، أو عندما يشاءون إذا لم يحدد الدستور ولم يحددها هم مسبقا هذا الوقت أو عندما لا توجد وسيلة أخرى مقررّة لجمعيتهم لأنه لما كان الشعب قد أودعهم السلطة العليا فإنها تظل فيهم دائما ولهم أن يمارسوها عندما يشاءون » (الفصل الثالث عشر فقرة ١٥٣) .

(ك) الاعتداء على البرلمان :

« وقد يثور هنا سؤال ماذا يحدث إذا كانت السلطة التنفيذية - وهي تلك قوة المجتمع - تستعمل هذه القوة الخيولة دون اجتماع الهيئة التشريعية ومنعها عن العمل ، عندما يتطلب الدستور الأصلي أو الحاجة العامة انعقادها ...؟ وأجيب عن ذلك بأن استعمال القوة ضد الشعب دون سند من السلطة ، وبما يناقض الثقة التي أودعها السلطة التنفيذية إنما هو بمثابة إعلان حرب على الشعب الذي يصبح له في هذه الحالة إقامة هيئته التشريعية من جديد لممارسة سلطتها ، لأن الشعب - وقد أقام مشرعا بقصد أن يمارس سلطة سن القوانين ، أما في أوقات محددة أو عندما يتطلب الأمر ذلك يكون له حق استعمال القوة في إزالة العقبة التي تحول دون قيام المشرع بما هو ضروري للمجتمع وما يتكون منه سلامة الناس وبقاؤهم » (الفصل الثالث عشر فقرة ١٥٥) .

(ل) الاعتداء على الشعب :

« ولا يمكن أن يكون هناك حكم بين السلطة التشريعية والشعب إذا حاولت أي من السلطتين التنفيذية أو التشريعية بعد أن تستولى على السلطة في يدها إن تعمل على استبداده أو دماره فليس أيام الشعب من علاج في هذه الحالة ، كما في الحالات التي لا يجد فيها قاضيا يلجأ إليه في الأرض ، سوى الالتجاء إلى السماء » (الفصل الرابع عشر فقرة ١٦٨) .

(م) السيادة للبرلمان :

(و) « وختاما : إن السلطة التي أعطاها كل فرد للمجتمع عندما دخل فيه ، لا يمكن أن تعود إلى الأفراد ثانية طالما ظل المجتمع باقيا ، ولكنها تبقى فيها أبدا ، لأنه دون ذلك لا يمكن أن يكون هناك مجتمع أو مجتمع منظم - وهو ما يناقض الاتفاق الأصلي . وكذلك أيضا عندما يودع المجتمع مهمة التشريع في جماعة من الأشخاص ، لتظل فيهم ، وفي خلفائهم ، مع توجيه وسلطة لتحديد الخلفاء ، فإن السلطة التشريعية لا يمكن أن تعود إلى الشعب طالما بقيت الحكومة ، لأن الناس إذ أنشأوا سلطة تشريعية مستمرة إلى الأبد تنازلوا عن سلطتهم السياسية لها ، ولا يستطيعون استعادتها » (الفصل التاسع عشر فقرة ٢٤٢) .

٢٦ - خلاصة :

خلاصة ما قاله لوك ، وهو يرر النظام البرلماني الذي كان سائدا في عهده ، أنه نظام توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، مع عدم استبعاد السلطة التنفيذية من الاشتراك في التشريع . وفي مواجهة الحق الإلهي الذي كان الملوك يدعونونه اسند لوك النظام البرلماني إلى الإرادة الشعبية ، أو المجتمع ، أو أغليبيته ، ولكنه في مواجهة الشعب ، أو المجتمع ، أو حتى أغليبيته قصر حقها على اختيار أعضاء البرلمان ، ولم يتعرض لحق الانتخاب من حيث طبيعته ، وما إذا كان عاما أو مقيدا ، كما لم يتعرض لكيفية الاختيار ، ولكنه - على أي حال - قرر قاعدتين أساسيتين : الأولى : أن ليس للشعب سلطة يمارسها فإنه قد تنازل نهائيا عن سلطته إلى المجتمع ، ولا يستطيع أن يستردها . الثانية : أن السلطة (أو السيادة) قد انتقلت نهائيا إلى البرلمان . ولنا في حاجة إلى القول بأن لوك قد أورد في كتابه القديم أغلب مميزات النظام البرلماني الذي يقول بها المحدثون . نقول أغلب المميزات لأن النظام البرلماني قد أضيفت إليه ، من خلال التطبيق مميزات أخرى ، نستطيع أن نسميها تصحيحية ، لأنها استهدفت الاقتراب به من الديمقراطية ، نلتقى هنا ، في سياق تطوره التاريخي ، بأولها ، وهو حق الحل الذي أصبح ركنا من أركان النظام البرلماني (٣٣) .

الحل Dissolution إجراء ينهى سلطة النواب قبل نهاية المدة التي أنتخبوا من أجلها ويدعو هيئة الناخبين للاختيار مرة أخرى . قد يسفر الانتخاب الجديد عن الأعضاء القدامى ذاتهم أو أغلبهم أو غيرهم ، ولكن هذا لا يغير شيئا من طبيعة الحل . وقد يحدث الحل بناء على سلطة مخولة دستوريا لرئيس الدولة ، وهو الغالب ، وللوزارة وهو المعمول به في إنجلترا . أو بناء على رغبة شعبية ذات شروط معينة كما أخذت به بعض المقاطعات السويسرية . ونظرا لأن هذه الإجراءات كلها تنتهي إلى دعوة الناخبين الى اختيار ممثلين في ظروف يختلط فيها الانتخاب بالاستفتاء إذ يكون مبرر الحل عادة موضوعا محل نزاع بين السلطات ، أو على قدر من الأهمية يستلزم الرجوع إلى الناخبين ، فإن بعض الفقهاء يعتبرون الحل بناء على طلب عدد من الناخبين صورة من صور الاستفتاء الشعبي^(١) وبعضهم يعتبرون الحل عامة ذا طبيعة . مماثلة لطبيعة الاستفتاء الشعبي^(٢) ، والبعض الآخر يعتبرونه بديلا عن الاستفتاء الشعبي^(٣) . وأخيرا يرى بعض الفقهاء أن الحل وإن كان مختلفا في طبيعته عن الاستفتاء الشعبي إلا أنه لا ينتمي تماما إلى النظام النيابي فهو نظام « شبه نيابي semi-représentatif »^(٤) وكل هذا - في رأينا - غير دقيق ، وسنعرف سند رأينا هذا عندما ندرس الاستفتاء الشعبي ، نكتفى الآن بأن نقول إنه حيث ينصب اختيار الناخبين على « أشخاص » أو « شخص » فهو انتخاب ، وليس استفتاء وحيث ينصب على موضوع فهو استفتاء وليس انتخابا . قد ينطوى اختيار الأشخاص على رأى في موضوع ، وقد ينطوى الاستفتاء على موضوع إلى تغيير في الأشخاص ، ولكن كلا من الإجراءات يبقى محتفظا بطبيعته الخاصة ، ويبقى الحل من إجراءات التمثيل النيابي داخل النظام البرلماني لمواجهة عجزه عن تمثيل الشعب ، أو حق الناخبين ، في ظروف تاريخية سنذكرها فيما يلي :

عرفنا فيما سبق أن نظام الالتماسات أو المرائض Petitions كان هو الأسلوب المتبع في إنجلترا لتقديم رغبات أعضاء البرلمان إلى الملك ، وأن

مجلس العموم استطاع عن طريقها أن يصل إلى المشاركة في التشريع^(١١١)، يأتي الآن دور الشعب ، المهروم في النظام البرلماني من أية طريقة لإعمال إرادته ، فيستخدم ذات الحق ، حق الالتجاء ، للتغلب على سيطرة البرلمان بحله ، وبذلك تستقر قاعدة جديدة في النظام البرلماني تقترب فيها من الديمقراطية .

ففي عام ١٧٠١ ، ثار صراع عنيف بين المحافظين والأحرار ، ضاق به الشعب الإنجليزي ، فلجأ إلى العرائض يرسلها إلى الملك ولیم أورانج يطالب فيها بحل البرلمان وإعادة الانتخاب فاستجاب الملك لتلك الرغبة الشعبية ، ولما كانت الطبيعة الدستورية لذلك الإجراء غير واضحة تماما فإن مجلس العموم قد سارع وأصدر قرارا بدستورية الحل^(١١٢) .

وفي عام ١٧١٠ تكرر الإجراء ذاته وفي عام ١٧٦٩ حدث خلاف بين رئيس الوزراء لورد شاتام وبين مجلس العموم أدى إلى حل المجلس ، ولكن بطريقة تستحق الملاحظة ، لم يطلب رئيس الوزراء من الملك حل المجلس ، بل لجأ إلى الشعب وكون منه رأيا عاما مناصرا له ليكون الشعب أيضا هو الذي يلتصق من الملك حل المجلس . وأخيرا فخلال الأزمة التي أعقبت استقالة وزارة لورد سلبسوري عام ١٧٨٢ وتولى على أثرها ولیم بت Pitt الوزارة^(١١٣) في مواجهة مجلس عموم مضاد تماما كانت المعارضة تحث على الحل من ناحية ، وكانت الحكومة لا تريد الحل إلا بعد كسب الرأي العام ، وبمجرد أن كسبته حلت البرلمان .

٢٨ - مقاومة الأفكار الديمقراطية :

كيف نشأت هذه الظاهرة ؟ معنى ظاهرة بروز « الرأي العام » عنصرا مؤثرا يطلب حل البرلمان فيحصل ، ويغشاه البرلمان فيحاول تجنب الحل ، وتقيم له الحكومة وزنا فلا تقدم على الحل إلا بعد التأكد من موقفه ، وبه يصبح الحل ظاهرة ديمقراطية في نظام برلماني ؟

لاشك في أن لآراء لوك تأثيرا في نشوئها من حيث تركيزه على سيادة المجتمع ، وأنه مصدر السلطات جميعا . ولكن لوك قد قصر ممارسة هذه

السيادة على اختيار الممثلين للناخبين في البرلمان ، ولم ير أن للشعب في أية حالة أن يمارسها بنفسه خاصة ضد نوابه . ومع ذلك فإن الشعب لم يكتف « بالالتجاء إلى السماء » ولكنه تدخل مستعملا وسيلة سائدة هي تقديم العرائض للتخلص من البرلمان .. وهو ما يتفق مع نظرية لوك من حيث إن الشعب هو مصدر السلطة ، ولكن لا يتفق معها في كيفية ممارستها . ليس أماننا تفسير معقول لهذا إلا أنها جاءت تحت تأثير كتابات وأفكار جان جاك روسو . ذلك أن فيلسوف الديمقراطية كان قد طاردته كل القوى في القارة الأوروبية على أثر نشر كتابه « العقد الاجتماعي » فلبأ إلى إنجلترا بمساعدة الفيلسوف الإنجليزي ديفيد هيوم عام ١٧٦٦ ، وكانت كتاباته وأفكاره قد وصلت من قبل . يقول ماي هولاند : « منذ منتصف القرن الثامن عشر كان ثمة نظريتان تتنازعان القول في طبيعة حق الانتخاب . فمن ناحية كان الانتخاب معتبرا أمانة trust مخولة لطراز معين من الأشخاص يتم اختيارهم بعناية ، باعتبارهم أكثر الناس مقدرة على استخدامها للصالح العام . كان منهم حائزو الأراضي الذين كانت مصلحتهم في رخاء الدولة تعتبر أكثر دواما وثباتا من أي واحد آخر . وكان منهم الملاك الآخرون الذين يكونون بالاضافة إلى الأولين المساهمين الرئيسيين في الدخل القومي . وقد أصبحوا مؤهلين للاختيار على أساس تاريخي هو ارتباط الانتخاب بالضرائب . ولم يكن الممثلون الذين يختارونهم « نوابا » بل كانوا أقرب إلى المفوضين تفويضا مطلقا Plenipotentini وكانوا يعتبرون ممثلين لشعب إنجلترا أكثر من تمثيلهم لمناطقهم المحلية التي بعثت بهم إلى البرلمان . أما النظرية المضادة فتعتبر عضو البرلمان مندوبا عن اختاره وليس ممثلا للأمة وأن واجبه الأساسي أن يعرض مصالحهم ، ويدافع عن آرائهم ، ومن هذه الزاوية ، كلما كثرت متاعب أية طبقة كلما كانت في حاجة أكثر إلى ممثلين ، وهو موقف متضاد تماما للموقف الأول الذي يربط بين استمرار تقدم البلاد وبين قصر حق التمثيل في الجمعية السياسية على أكثر المواطنين ثراء . وعلى هذا يعتبر الانتخاب حقا طبيعيا وشخصيا سواء تقرر أو لم يتقرر وحتى في القرن الثامن عشر كان لهذه النظرية من يدافعون عنها وأصبحت رائجة شعبيا بفضل كتابات روسو ، ولكن

التعبير عنها بالطرق الشعبية القاسية أثناء الثورة الفرنسية ، بالإضافة إلى آراء وتأثير بيورك Burke أدى إلى رد فعل مضاد لها في إنجلترا « (١٧) » .

إن هذا النص يكشف لنا عن جوهر النظام البرلماني الذي كان سائدا ، منذ القرن الثامن عشر في إنجلترا . أنه نظام حكم الأقلية oligarchie ومصدر حقها في الحكم أنها ممتازة ، ثروة وذكاء ، ومرتبطة ارتباطا حقيقيا بالمصالح القومية ، وكل هذا « يجعلها بمنأى عن كل تبعية مهينة الإرادة الشعبية » (١٨) لايم بعد هذا أن يكون السبب هو الخوف من تكرار العنف الدموي الذي صاحب الثورة الفرنسية أو الحرص على الامتيازات التي حصلت عليها الطبقة الانجليزية الوسطى ضد الملكية لتبرير موقفها في رفض الاتجاهات الفكرية الديمقراطية ، إنما الذي يهمنا هو كيف برر مفكرو وساسة إنجلترا موقفهم الارستقراطي ؟ .

أشار ماي هولاند إلى آراء وتأثير بيورك . Burke ونجد تلخيصا لهذه الآراء في خطبة ألقاها عام ١٧٧٤ وهو يشكر ناخبي دائرة برستول بعد أن اختاروه نائبا قال : « لاشك أنه من أسباب السعادة والشرف لأي نائب أن يعيش في وحدة حمية مع ناخبيه ، وأن يرتبط معهم بأقوى الروابط العاطفية . كما يجب أن تكون آمالهم دافعا قويا له ، وأن تكون آراؤهم محل احترامه الكبير . ولكن رأيه الأخير ، وحكمه المتأني ، وضميره المستنير ، لا ينبغي له أن يضحي بها ، لا لكم ولا لأي شخص آخر ولا لأية طبقة . إن التوجيهات الملزمة ، والوكالات الصادرة ، التي يجب على النائب أن يطيعها طاعة عبياء في مناقشاته ، وإبداء آرائه ، مهما تكن مضادة لاقتناعه وتقديره وضميره ، هي أشياء غريبة تماما عن قوانين هذه البلاد ، ولا يمكن تصورها إلا على أساس خطأ جسيم في فهم قواعد دستورنا . إن البرلمان ليس مؤتمرا للمبعوثين يمثلون المصالح المختلفة المتناقضة ، إنه اجتماع لمناقشة أمور أمة ليس لأعضائه إلا مصلحة واحدة يستهدفونها هي مصلحة البلاد » (١٩) .

في هذا الرأي - بالرغم من جنوحه إلى التحرر من إرادة الناخبين - فكرة أولية عن تمثيل « الأمة » . ليس تمثيل إرادتها كما سنراها في الفقه الفرنسي ،

ولكن تمثيل مصالحها على الأقل . ومع ذلك فهو لا يقطع الصلة تماما بين تمثيل الأمة وسيادة الشعب التي نجدها عند لوك وعند روسو . وطالما اعترف للشعب بالسيادة فإنه ، بطريقة أو بأخرى ، سيعاود أن يترجمها إلى سلطة يمارسها . وقد بدأت تلك المحاولة في صورة التماس حل البرلمان كما رأينا . فيقطع بلاكستون Blackstone هذه الصلة ويؤكد انفراد البرلمان بالسيادة والسلطة في مواجهة الشعب بقوله : « صحيح أن لوك وبعض أصحاب النظريات الآخرين قد ذهبوا إلى أن للشعب دائما سلطة عليا تحولها حق إلغاء وتغيير السلطة التشريعية إذا رأى أنها قد خانت الثقة التي وضعت فيها .. ولكن مهما يكن نصيب هذا الرأي من الصحة على المستوى النظري فإننا لا نستطيع الأخذ به في التطبيق ولا أن نوجد أية طريقة قانونية لوضعه موضع التنفيذ .. وعلى هذا نستطيع أن نؤكد أنه مادام بقى الدستور الانجليزي قائما فإن سلطة البرلمان ستبقى مطلقة وغير خاضعة للرقابة » (١٣) .

٣٩ - الاستبداد البرلماني :

« إن ما يفعله البرلمان لا توجد قوة على الأرض تستطيع أن تلغيه » هذا قول آخر للسيد بلاكستون يعبر عن هدف الطبقة الوسطى الانجليزية ، التي أصبحت أرستقراطية ، أكثر مما يعبر عن الواقع البرلماني ، إذ لكي يصبح هذا الهدف حقيقة كان لابد أن يخضع النظام البرلماني لأهدافه المبادرات الشعبية التي تمثلت في طلب الشعب حل البرلمان . وقد ساعد عبث الملوك بحق الحل على تحقيق هذا . ففي عام ١٨٣٠ اعتلى العرش وليم الرابع ، وبدأ عهده بالانحياز إلى الاتجاهات الديمقراطية فساد رئيس الوزراء إيرل جراي في صراعه ضد البرلمان من أجل الإصلاح الانتخابي الذي كان يستهدف توسيع قاعدة الناخبين ، ولكنه غير موقفه بعد هذا وتبنى وجهة نظر المعارضة في مسألة كاثوليك أيرلندا ، فاستقالت الوزارة بالرغم من تمتعها بالأغلبية الكبيرة ، وعهد الملك إلى لورد ملبورن بالوزارة ، وهو أيضا ينتمي إلى حزب الأغلبية (الأحرار) فلم يستطع أن يكسب ثقة الملك . ثم حدث أن أحد الوزراء قد أصبح لوردا بالوراثة بعد وفاة أبيه واقتضى ذلك تغييرا

جزئيا في الوزارة ، فانتهزها الملك فرصة لتغيير الوزارة كلها ، وعهد بها إلى روبرت بيل زعيم حزب المحافظين ، الذي أراد أن يتخلص من المجلس فحله . وقد أثار هذا الإجراء عاصفة من النقد أسفرت عن وضع القواعد التي اعتبرت فيما بعد « شروطا » لدستورية حل البرلمان . فمع الاعتراف بحق رئيس الدولة في أن يغير وزارته إلا أن استعمال حق الحل ، والرجوع إلى الناخبين لا يجوز إلا في الحالات الآتية :

أولا : خلاف في الرأي بين رئيس الدولة والوزارة حول موضوع محدد .

ثانيا : خلاف داخل مجلس الوزراء يستوجب تغييرها والرجوع إلى الشعب .

ثالثا : خلاف بين الوزارة والبرلمان يستوجب تغيير الوزارة أو حل البرلمان .

ولما كان شيء من هذا لم يحدث في تلك السابقة فإن نتيجة الانتخابات الجديدة جاءت مؤيدة لحزب الأحرار ، واضطر روبرت بيل للاستقالة . ومنذ ذلك الحين لم يستعمل أى ملك انجليزي حق الحل^(٣) لا مباشرة ، ولا بطريق غير مباشر عن طريق احتفاظه بوزارة لا تستند إلى الأغلبية البرلمانية . وكذا نرى كيف آلت السلطة كلها للبرلمان .

لمن ناحية لم يعد لرئيس الدولة حق حل البرلمان ، والالتجاء إلى الشعب ، ولا أصبح للشعب حق التماس الحل من الملك . ومن ناحية ثانية لم يعد من حق الملك أن يعين وزارة لا تحظى بثقة أغلبية البرلمان . وكما يقول الفقيه الفرنسي ايسمان إن أسهل وأوثق طريقة لهذا هو أن تشكل الوزارة كلها من حزب الأغلبية في البرلمان أو على الأقل أن يدخل فيها زعماء ذلك الحزب^(٤) أياما كان الأمر فإن البرلمان منذ ذلك الحين قد أصبح يلعب الدور الذي كان للملكية من قبل . كان الملوك من قبل يختارون وزراءهم ويفرضونهم على البرلمان فأصبح البرلمان هو الذي يختار الحكومة ويفرضها . وكان الوزراء يستمدون قوتهم من سلطة الملك فأصبح البرلمان هو مصدر سلطتهم ، أصبحت السلطة التشريعية هي التي تختار وتعين السلطة

التنفيذية . أو كما يقول الفقيه الانجليزي باجهوت Bagehot « إن المقصود بهذا الاسم - أى الوزارة - هو لجنة ممتازة من أعضاء الهيئة التشريعية لممارسة السلطة التنفيذية . ان للمجالس التشريعية لجانا متعددة ، ولكن أهمها هي اللجنة التى ينتخبها البرلمان من رجاله الحائزين لثقتهم التامة . وهو وأن كان لا ينتخبهم مباشرة إلا أنه قادر على انتخابهم بطريق غير مباشر ، لقد كان للتاج منذ قرن مضى الحق فى اختيار الوزراء رغم التسليم بعدم استطاعته تقرير السياسة واجبة الاتباع ، إلا أن السلطة التشريعية كقاعدة عامة هي التى تختار الوزير الأول » (١٨) . ويقول فقيه الانجليزي آخر هو بورجس Burgess :

The house of commons came, thereby to occupy a double position in the English system . It is one branch of the legislature, and it is sovereign organization of the state ... it is supreme over king lords well as common subietes .

ان هذا الرأى الأخير ينبه إلى تطور خطير فى النظام البرلمانى عندما يشير إلى أن مجلس العموم قد أصبح « سيدا للشعب » إذ معنى هذا أن السلطة التى كسبها البرلمان من الملك والوزارة على أساس أنه ممثل الشعب لم تعد إلى الشعب . يقول بورردو إن حركة تحول السلطة من الملك إلى الشعب قد أوقفت فى مرحلة معينة حيث تدخلت قوة ثالثة هي البرلمان واستولى عليها لنفسه وأن ذلك هو مصدر سيادة البرلمان فى انجلترا وبالتالي المصدر المميز للنظام النيابى ، فهو نظام ديمقراطية « محكومة » Gouverné (١٩) . وليس كل هذا تحليللا نظريا بل أنه يستند الى ممارسة البرلمان الانجليزي لاستبداده . ففي عام ١٨٤٢ أراد لورد ملبورن إلغاء الرسوم المفروضة على القمح واختلف مع مجلس العموم فحله وأعيدت الانتخابات فلم يحصل على الأغلبية . وكان واضحا أن نتيجة الانتخابات تتضمن رفض الشعب تغيير الرسوم . ولكن رئيس الوزراء الجديد ألغى تلك الرسوم بموافقة مجلس العموم وبدون الرجوع إلى الشعب . وفى عام ١٨٦٥ كانت نتيجة الانتخابات مؤيدة لموقف لورد بالمريستون المعادى لمفروع اصلاح البرلمان فلما تولى وخلفه لورد رسل قدم ذات المفروع للبرلمان ذاته ووافق عليه دون رجوع

إلى الشعب .. أكثر من هذا ، حدث في عام ١٩٠٩ أن تقدمت الحكومة بميزانية تتضمن زيادة في الضرائب واحتجت بأن ذلك بناء على اتجاه الارادة الشعبية إلى ضرورة زيادة حجم الأسطول الحربى ، فلم يوافق مجلس اللوردات وطلب استفتاء الشعب ، ولكن الوزارة رفضت حل المجلس واجراء استفتاء محتجة بأن هذا يخالف القوانين الدستورية للدولة . ولكن من أجل حرمان مجلس اللوردات من حق طلب الاستفتاء استفتت الحكومة الشعب وحصلت على ما تريد .

وهكذا نرى أن قواعد «اللعبة» البرلمانية كلها تدور حول تأكيد سلطة البرلمان في مواجهة كل القوى بما فيها الشعب نفسه إذا لزم الأمر .

٣٠ - الاصلاح الديمقراطى :

تاريخيا بدأ المظهر الديمقراطى للنظام البرلمانى فى المجلترا عام ١٨٣٢ تاريخ أول إصلاح انتخابى . ويقول بورجس إن الدستور الانجليزى لم يوجد إلا منذ ذلك التاريخ . مع أن كل ما أحدثه قانون ١٨٣٢ هو أن عدل فى دوائر الانتخاب وتمثيلها وشروط الانتخاب بحيث زاد « إلى حد ما » عدد الذين أصبحوا يشاركون فى الانتخاب . ألغى التمثيل بالنسبة لست وستين دائرة يقيم فى كل منها أقل من ألفى مواطن وكانت لها ١١١ ممثلا . كما ألغاه بالنسبة لثلاثين مدينة يسكن كل منها أقل من ٤٠٠٠ مواطن كانت كل منها تمثل بعضوين فتخلص من ١٤٣ نالبا « شكليا » . ومن ناحية أخرى قرر حق التمثيل لمدن كانت محرومة منه . منها ٢٢ مدينة أصبح من حق كل منها أن تنتخب ممثلين اثنين ثم عشرين مدينة أخرى أصبح لكل منها أن تنتخب ممثلا ، أما المقاطعات فقد زاد عدد ممثليها من ٩٤ إلى ١٦٩ . وخفض القيود المالية لحق التصويت فتقرر ، فى المدن ، لكل مالك أو مستأجر منزل أو محل أو أى بناء قيمته عشرة جنيهات فى العام . وفى المقاطعات الريفية أضيف إلى الناخبين السابقين كل الذين استأجروا خلال ستين عاما أرضا تدر دخلا لا يقل عن عشرة جنيهات سنويا أو عشرين عاما أرضا تدر دخلا خمسين جنيها ، وكل الحائزين لأرض ولو بدون سند قانونى إذا كان دخلها يبلغ

خمسین جنيها سنويا . وقد تكرر الاصلاح الانتخابى بعد ذلك فى أعوام ١٨٦٧ و ١٨٨٤ ، وفى كل مرة يزيـد عدد المساهمين من الشعب فى عملية الانتخاب ، ولكن حق التصويت العام غير المقيد بشروط مالية لكل رجل بالغ لم يتقرر فى المجلتا إلا عام ١٩١٨ ، ولم يصبح للنساء حق الانتخاب إلا فى عام ١٩٢٨ ، وبقي نظام الانتخاب على درجتين حتى عام ١٩٤٨ .

هذا التطور الذى أصاب نظام الانتخابات فى المجلتا وفتح باب المساهمة فى الحياة العامة لأعداد متزايدة من الشعب ابتداء من عام ١٨٣٢ غير النظام البرلماني ، والتمثيل البرلماني ، كله تغييرا جوهريا وحوله إلى أقرب النظم القائمة حاليا إلى نظام الديمقراطية المباشرة . ذلك أن هذا التغيير ، أو التطور التدريجي ، الذى حول جماعة الناخبين من قلة قافهة (٣٠) إلى أغلبية شعبية كان مصاحبا أوتابعا لتطور الوعي الديمقراطي ونمو قوة الرأي العام . فنجد أنه فى مطلع القرن العشرين كان الملك قد فقد كل سلطاته ، وأن بقى له نفوذ أدبي ، وكانت الوزارة قد تحولت إلى لجنة تنفيذية للبرلمان ، وكان مجلس اللوردات قد فقد قوته وهيبته أيضا بفقدانه حق الاعتراض على القوانين وبذلك فقد النظام البرلماني مبرره التاريخي من حيث هو نظام توازن بين السلطات وأصبح مجلس العموم يملك كل ما يلزم للاستبداد . ولكن كان هناك الرأي العام . يقول الدكتور مصطفى كمال : « كان الرأي العام فى تلك المرحلة هو القوة الوحيدة التى تحد من سيطرة مجلس العموم ، إذ أن كلا من الملك والوزارة واللوردات كانوا عاجزين عن هذا . وكان نفوذ الأمة يزداد كل يوم منذ الاصلاح الانتخابي فى عامي ١٨٦٧ و ١٨٨٤ الذى وحد بين جماعة الناخبين والشعب .. وعن طريق حل مجلس العموم درجت الحكومة على استفتاء الشعب فى كل مرة يثور فيها نزاع على السلطة أو تعرض لها مسألة خطيرة » (٣١) .

قوة الرأي العام وجماعة الناخبين هذه أدت إلى نتائج عملية يمكن تلخيصها فيما يأتى :

أولا : حين أصبحت هيئة الناخبين ، ووراءها الرأي العام ، ذات وعى وقوة أصبح لها الرأي الأخير فى تقدير وقبول أو رفض البرامج والمواقف السياسية

فأصبح الهم الأول لكل وزير أن يحتفظ بثقة الرأي العام فيه لأن الأمر في سياسته في النهاية إلى الناخبين ، وليس إلى البرلمان من هنا بدأ تقليد مخاطبة الرأي العام مباشرة وطرح السياسة عليه والدفاع عنها أمامه .. وكانت أول سابقة في هذا ما فعله جلادستون عام ١٨٦٨ فقد حدد برنامجا واضحا لحزب الأحرار ، ودخل به الانتخابات فدارت المعركة الانتخابية على البرنامج ، هجوما ودفاعا ، وليس على الأشخاص .

ثانيا : مادام القرار الأخير قد أصبح للرأي العام وجماعة الناخبين فقد أصبح على كل نائب أن يحدد موقفه تحديدا واضحا لاليس فيه ، وأن يكون ذلك التحديد مستترا سواء كانت ثمة انتخابات أو لم تكن . وقد استلزم هذا تنظيم الأحزاب السياسية ، على أسس جديدة تفرض على المنتمين إليها الالتزام الكامل ببرامجها وأهدافها . وبالتالي لم يعد الانتخاب يجرى لاختيار « نواب » عن الناخبين سواء كانت نيابة ملزمة أو غير ملزمة ، عن الدائرة أو الأمة ، بل أصبحت الأحزاب هي المرشحة وفيما بينها يدور التنافس على كسب الرأي العام وهيئة الناخبين وعندما تختار جماعة الناخبين في أي دائرة أحد الأحزاب المرشحة يصبح أولئك الأشخاص الذين قدمهم الحزب نوابا ، لا لأن جماعة الناخبين قد أختارهم ولكن لأنها اختارت في أشخاصهم الحزب الذي سبق لهم أن اختاروا الانتماء إليه .

ثالثا : بما أن الناخبين هم المرجع الأخير فإن ثقة الناخبين في الوزير أصبحت شرطا لتولية الوزارة أو البقاء فيها فلا يجوز أن يتولاها وزير سقط في الانتخابات بدون حاجة إلى أن ينتظر إلى أن يعقد مجلس العموم ويطرح الثقة به . وقد تقرر هذه القاعدة منذ الإصلاح الانتخابي الذي أجرى عام ١٨٦٧ . فبعد أن فاز حزب الأحرار استقال دزرائيلي قبل أن يواجه المجلس الجديد ، في حين أنه هو نفسه كان من قبل قد بقى رئيسا للوزارة عامين بدون أن تكون لحزبه الأغلبية . وكذلك استقال جلادستون عام ١٨٧٤ بمجرد ظهور نتيجة الانتخابات ولم يحظ حزبه بالأغلبية ، لم يخالف هذه القاعدة إلا لورد سلسبرى عام ١٨٩٢ ولكن بلفور عاد فأكدها عام ١٩٠٥ وتركت على هذا نتيجة أخرى ذات أهمية وهي : أنه مادامت أية

وزارة يفشل حزبها في الحصول على الأغلبية تستقيل حتى قبل انعقاد المجلس فإن الوزارة يجب أن تكون دائما من الحزب الفائز بالأغلبية إلا إذا رأى الحزب إشراك الأقلية في الحكم في وزارة ائتلافية كما حدث ويحدث أثناء الأزمات القومية والحروب .

رابعا : مادام الناصبون هم المرجع الأخير فيتعين على أية وزارة ولو مستندة إلى أغلبية في مجلس العموم ، أن تحمل المجلس وتدعو إلى انتخابات جديدة ، كلما جدت مسائل خطيرة أو ذات أهمية لم تكن مطروحة أو متوقعة خلال آخر انتخابات .

٣١ - الديمقراطية :

على أساس هذا العرض يمكننا أن نتساءل : من الذى يحكم إنجلترا حاليا ؟.. من الذى له السلطة والسيادة ؟ من هو صاحب القرار ؟ إنه ليس الملك ، وليس مجلس اللوردات كما أنه ليس « البرلمان » إذ يعنى البرلمان في النظام الإنجليزي هذه العناصر الثلاثة « الملك ، اللوردات ، العموم » . ذلك لأن مجلس العموم الذى استولى لنفسه على السلطة من الملك في مرحلة متقدمة ، ثم حول الوزارة إلى « لجنة » تنفيذية تابعة له في مرحلة تالية استنادا إلى أن أعضائه منتخبون من الشعب فهو يمثل الشعب ، قد انقطعت صلتها النيابية هذه بدخول طرف ثالث فيما بين أعضاء مجلس العموم وهيئة الناخبين . أصبحت هيئة الناخبين تختار « الحزب » الذى يختار هو الأعضاء المنتمين إليه ، وبالتالي يمنحهم حق تمثيله في مجلس العموم . وهكذا نرى علاقة « النيابة » من الناحية القانونية قد تغيرت ، فأصبح الحزب هو الذى يختار السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية كليهما ، وبالتالي فقدت أى منها صلتها التمثيلية أو النيابية بالشعب ، أو هيئة الناخبين ، وأصبحتا كلتاهما جهازين من أجهزة الحزب الذى يحكم الدولة .

إن هذا يفتح مجالاً لبحث جديد في التكييف القانوني للعلاقة بين الحزب (حزب الأغلبية) وبين الشعب . ولكن بحث هذه العلاقة ، يخرجنا تماما من نطاق التمثيل البرلماني والتمثيل النيابي كليهما ، بحيث نستطيع أن نقول : إنه

كما أن « التمثيل البرلماني » قد ضعف وانتهى بظهور وسيادة التمثيل النيابي،
فإن التمثيل النيابي قد ضعف ثم انتهى بظهور وسيادة التمثيل الحزبي . وهو
أسلوب في الحكم يختلف عن التمثيل البرلماني والتمثيل النيابي كليهما .
لنرى الآن كيف بدأ الأمر وإلى أين انتهى في فرنسا .

هوامش الفصل الأول 1

Esmein, idem, p. 87^(١)

(٢) الدكتور سيد صبرى ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٠ .

(٣) الدكتور سيد صبرى ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٢ .

Georges Burdeau, op. cit., p. 289. (٤)

(٥) كان الأصل في حق التقييل في مجلس اللوردات وراثيا . فهو حق شخصي ينتقل من صاحبه إلى الابن الأكبر بالوراثة . ولكن في أواخر القرن الثالث عشر حدد الملك إدوارد الأول عدد البارونات الذين يحق لهم الحضور . ومنذ ذلك الوقت أصبحت عضوية مجلس اللوردات ترجع إلى اختيار الملك الذي أصبح يختار من يستحق فئته اللقب الذي يحمله حق العضوية P. Bastid, op. cit., p. 100 . وبذلك فقد صفته التقييلية .

(٦) الدكتور سيد صبرى ، المرجع السابق ، صفحة ١٢٠ .

(٧) الدكتور سيد صبرى ، المرجع السابق ، صفحة ١٢٩ .

(٨) هارولد لاسكى ، « الحرية في الدولة الحديثة » ، صفحة ٩٠ .

(م - ٩ - التقييل النهائي)

Robert Redslob, op. cit., p. 13 . (٩)

Georges Burdeau, op. cit., p. 290 . (١٠)

Robert Redslob, op. cit., p. 1112 . (١١)

(١٢) من رؤساء اللوردات الذين عيّنهم أو أسكهم الملك بالرفم من معارضة البرلمان لورد بوتر Lord Bute عام ١٧٦٧ ، وديون جرافتون Grafton الذي حكم من ١٧٦٥ إلى ١٧٧٠ ولورد نورث Lord North عام ١٧٨٢ ، وكان البرلمان في كل مرة يعارض ثم يفضح في النهاية القرارات الملك .

« The powers of the Crown indeed, were now exercised by Ministers responsible to parliament, and the house of commons was no longer held in awe by royal prerogative. Yet so great were the attributes of royalty, and so numerous its sources of influence, that, for more than a century after the revolution, it prevailed over the more popular elements of the constitution. A Barliament representing the people little Inore than in name, and free, in great measure, from the restraint of public opinion - which had not yet the means of being intelligently formed, or adequately expressed - promoted the views of rival parties, rather than the interests of the people. This popular institution, designed to control the Crown, was won over to its side, and shared, while it supported, its ascendancy. The Crown now governed with more difficulty and was forced to use all its resources for the maintenance of its authority, but it governed as completely as ever » Robem Redslob, op. cit., p. 16

(١٣) الرسالة الأولى وعنوانها : « طزاحة السغار عن مبادئ سير روبرت فيلر وأتباعه وأسهم غير السجدة ثم لبداها » . كانه لقباً لكتاب سير روبرت فيلر « Partiarcha » وهي لا تعنيها وسمند في الرسالة التالية على ترجمتها الكاملة الواردة في كتاب « المقادير الاجلاني » للمرجع السابق ، صفحة ٢٤١ وما بعدها .

(١٥) في النظام النيابي الرئاسي الذي يأخذ بالفصل الكامل (مع قدر من التكامل) بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لا يوجد حق الحل . ونموذج هذا النظام هو الولايات المتحدة الأمريكية فبالرغم من أن الدستور ينص على مبدأ الفصل بين السلطات فإن المبدأ ، المأخوذ مباشرة عن لوك ، مستقر ، لهذا قلنا إنه جزء من النظام البرلماني ولم نقل جزءا من النظام النيابي عامة (راجع في هذا الدكتور أحمد كمال أبو الجهد) الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية « ١٩٦٠ (صفحة ١١٦ - ١١٧) . ولن نتناول في هذه الدراسة الفروقات بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي فيجب ألا يفتننا هذا . ذلك أنه في النظام النيابي الرئاسي يقتسم البرلمان ورئيس الدولة السيادة وهو لا يفر من الأمر شيئا لأن لا وجود - في الحالتين - للسيادة الفعلية

CarrigouLagrange, Revue de dr. pub. 1969 p. 640 et s

(١٦) الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٥ - ٢٢٦ ، الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٥٧٢ .

G. Ferrière, « Dissolution et référendum, » Revue de dr. pub. p. 1964, p. (١٧) 414.

J. Georgal, « Critiques et réformes des constitutions de la république » (١٨) 1959, t. 1. p. 165.

J. Laferrière, op. cit., p. 412. (١٩)

(٢٠) صفحة ٨١ لفقرة ٢٢

« It is the undoubted right of the people of England to petition or adress (٢١) the King, for calling, sitting, and dissolving parliaments, and for the redressing of grievences. »

(٢٢) راجع في تفاصيل هذه الأزمة والأثار الدستورية التي ترتبت عليها ، والدكتور كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٦٥٢ وما بعدها ،

Robert Redslob, op. cit., p. 27

Robert Redslob, op. cit., p. 270 (٢٣)

« A l'abri de toute humiliante sujétion à la volonté populaire, » citée (٢٤) par Georges Burdeau, op. cit., p. 296.

Georges Burdeau, idem, p. 296 (٢٥)

Georges Burdeau, idem, p. 296 (٢٦)

(م ٧ - التشكيل النيابي)

Robert Redslob, op. cit., p. 56 (٢٧)

Esmein, op. cit., p. 179 (٢٨)

(٢٩) أورده الدكتور سيد صبري في كتاب « حكومة الوزارة » ، صفحة ٥٦

Cité par Robert Redslob, op. cit., p. 32. (٣٠)

G. Burdeau, op. cit., p. (٣١)

Cité par Robert Redalob, op. cit., 32. (٣٢)

(٣٣) أدى الاحتفاظ التاريخي لبعض المدن بحق التشكيل بالرغم من زوال أهميتها أو انقراضها إلى أن مقاعد البرلمان الإنجليزي كانت تتابع علنا ولها سوا . ففي عام ١٧٦٨ عرض لورد شترفيلد شراء مقعد لابنه بألفي جنيه من أحد ملاك الأراضي المقرر لها حق التشكيل فأجابته بأنه قد تلقى عرضا أفضل . وكان في دائرة الانتخابية اسمها Old Sarum لها الحق في ممثلين ولا يقيم فيها إلا ناخب واحد . وعندما أراد وليم بيت دخول مجلس العموم عام ١٧٨٠ لجأ إلى لورد لانستاد في شمال انجلترا الذي كان يسيطر على تسع مدن لكل منها حق التشكيل . ولقد حدث أن طغى البحر على إحدى المدن يوم الانتخابات فتوجه الناخب الوحيد فيها إلى مقر الاقتراع في قارب ليقتار وحده نالها في مجلس العموم .

(٣٤) كان عدد الذين لهم حق الانتخاب في إنجلترا في أواخر القرن الثامن عشر ٥٠٠٠٠٠ ناخب من مجموع الشعب الذي كان يبلغ عشرة ملايين تقريبا .

(٣٥) الدكتور مصطفى كامل ، المرجع السابق ، صفحة ٢٩ .

الفصل الثانى

التمثيل النيابى»

(فرنسا)

٣١ - ما قبل الثورة :

كانت فرنسا الاقطاعية تخضع لذات النظام العرفى الذى حكم عصرها فهى مقسمة داخليا إلى ثلاث طوائف أو جماعات : أمراء الاقطاع ورجال الدين والاقنان . ثم بعد أن نشأت الطبقة الوسطى (البورجوازية) وأصبحت لها السيطرة على المدن الحرة ، وقامت الملكية ، سلطة ولو ضعيفة فى البداية فوق المراء الاقطاعى ، أصبح الوضع كالاتى : الملك من ناحية يجمع حوله مجلسا استشاريا Curia regis ممن يختارهم من رجال الكنيسة أو ممثليه فى الاقطاعيات أو كبار الفرسان . وكان لذلك المجلس اختصاص قضائى واستشارى . وفى أواخر القرن الثالث عشر انقسم إلى قسمين . قسم اقتصر اختصاصه على نظر المسائل القضائية وأطلق عليه اسم Parlement وقسم اقتصر اختصاصه على الجانب الاستشارى . ومن ناحية أخرى كان ثمة الطوائف التى يدعو الملك ممثلين عنها لابداء الرأى فى أمر يريد معرفة الرأى فيه ، أو للموافقة على الضرائب والاعانات المالية . تلك الطوائف هى أمراء الاقطاع أو النبلاء ورجال الدين وممثلى المدن الحرة يكونون معا عند دعوتهم جمعية Assemblée وقد عرفت بإسم الطوائف العامة Etats généraux وبعد أن ألغيت امتيازات المدن الحرة اختلطت الطبقة الوسطى « البورجوازية » ببقية الشعب وأصبحوا جميعا يعرفون باسم الطائفة الثالثة Tiers-état » .

ويذكر الفقيه الفرنسى ايمان فارقا جوهرها بين تطور العلاقات
الاقطاعية فى فرنسا والمجلترا كان له أثر عميق فى تطور نظام الحكم . يقول :
إن النظام الاقطاعى قد انتقل إلى إنجلترا مع الفتح النورماندى فأخذ منذ
البداية شكلا منتظما ومتدرجا يبدأ فى القمة من سلطة مركزية قوية هى
الملك ، أما فى فرنسا فإن النظام الاقطاعى قد تكون بالتدريج فى قلب
الفوضى التى كانت سائدة أوروبا القارة ، وهكذا بدأت الملكية فى فرنسا
بدون امتيازات تقريبا بالمقارنة بسطوة أمراء الاقطاع . وأدى ذلك إلى
تحالف نبلاء الاقطاع فى إنجلترا مع الطبقة الوسطى البورجوازية ضد
الاستبداد الملكى على أساس أنهم ، جميعا ، ضحايا ذلك الاستبداد ، أما فى
فرنسا فإن الطبقة الوسطى (البورجوازية) قد تحالفت . بالعكس . مع
الملكية ضد أمراء الاقطاع وأدى ذلك إلى اضعاف هؤلاء الأمراء ولكنه أدى
من ناحية أخرى إلى تصاعد سلطة الملوك التى انتهت إلى الاستبداد
المطلق (٦) .

ولعل هذا الذى يقوله ايمان يفسر ظهور نظام الانتخاب فى فرنسا فى
تاريخ سابق على إنجلترا بالنسبة للنبلاء ورجال الكنيسة . فمع أن البداية
كانت واحدة ، وهى أن الملك كان يختار من يدعوهم من ممثلى النبلاء ورجال
الدين ، وكانوا معينين بأسمائهم وامتيازاتهم ومناصبهم بينما يدعو رؤساء
المدن الحرة إلى اختيار من يمثل المدن ، إلا أنه فى مرحلة لاحقة ، بعد أن
ضعف أمراء الاقطاع ، أصبحت الدعوة توجه إلى الطوائف الثلاث لتختار
كل منها من يمثلها فأصبح الانتخاب قاعدة للاختيار بالنسبة للطوائف
الثلاث ، فلم تعرف فرنسا مجلسا وراثيا مثل مجلس اللوردات فى إنجلترا .

تبعا لهذا التطور تطورت أيضا طريقة الانتخاب من حيث حجم
تكوين جماعة الناخبين أو من حيث طريقة الانتخاب . ففى عام ١٤٨٤ كان
الانتخاب يتم عن طريق الاقتراع العام المنظم يقتصر فيه جميع الناخبين
لاختيار ممثلين عن الطوائف الثلاث . ولقد كان من الممكن أن تكون تلك
البداية الشعبية المبكرة معبرة بتطور ديمقراطى قريب فى فرنسا . إلا أنه
فى عام ١٥٦٠ انعكس الوضع من ناحيتين ، فأولا ، أصبحت كل طائفة

تنتخب ، منفردة ممثليها وهو ما يعنى أن الطبقة الوسطى (البورجوازية) ومن معها أى ال Tiers - état لم تعد تشترك فى انتخاب ممثلى النبلاء ورجال الكنيسة وكان الانتخاب يتم مباشرة بالنسبة لهاتين الطائفتين فى حين كان يتم على درجتين بالنسبة للطائفة الثالثة . وكان مؤدى ذلك أن يكون لكل طائفة صوت^(١) . وأن تلتزم كل طائفة بصوتها ، وبالتالى كان لابد من إجماع الطوائف الثلاث حتى يكون القرار الصادر عاما . فتضمن أمر أورليان *ordonnance d'orléans* الذى صدر فى ١٥٦٠ إخضاع رأى الطائفة الثالثة (الشعبية) للأغلبية فأصبح اتفاق النبلاء ورجال الدين على رأى واحد كافيا لالزام العامة به بالرغم من أن عدد النبلاء ورجال الكنيسة مجتمعين فى كل فرنسا لم يكن يزيد على ٣٠٠٠٠٠ نفس بينما كان الشعب الفرنسى الذى تمثله - حكما - الطائفة الثالثة أربعة وعشرين مليونا تقريبا^(٢) .

أما عن سلطة الجمعية فقد كانت استشارية بالنسبة إلى الملك وملزمة بالنسبة إلى المجتمعين . ذلك لأن ابداء المشورة كان بالنسبة إليهم واجبا نحو الملك . ومن ناحية أخرى كانت موافقتهم على الضرائب تلزم الشعب بأدائها . ولكن الناحيين من ناحية أخرى كانوا يتحفظون ضد مخاطر ما تسفر عنه الاجتماعات عن طريق تزويد المندوبين بتعليمات ورغبات يقدمونها إلى الملك عند اجتماعهم تتضمنها جميعا كراسات *cahiers* وكانت التعليمات ملزمة للمندوبين *instructions imperatives* وكالة بالمعنى الخاص ، عليهم أن يقدموا عنها حسابا عند عودتهم . وكما كان الأمر فى إنجلترا أيضا ، كانت الطوائف هى التى تتحمل نفقات مندوبيها . وكان لها أن تسحب الوكالة مع التعليمات أو إذا قصرُوا فيها . وقد حدث عام ١٦١٤ أن سحب ناخبو بروفانس وكالتهم حين وافق ممثلوهم على الامتيازات البابوية . وكان الرد على أى سؤال أو موضوع يطرحه الملك ولا تتضمنه تلك التعليمات أن يقول الممثل إنه ليس مفوضا إلا فى الموافقة على ما جاء فى كراسته والعودة للمشاورة *Ouir et référer* وكثيرا ما كان الملك يؤجل الاجتماع أيا ما إلى أن يعود الممثلون إلى مناطقهم^(٣) . غير أن سلطة الجمعية قد تغيرت ، فيما يتعلق بالضرائب ابتداء من عام ١٤٣٥ . فالأصل أن أية إعانات أو ضرائب كانت تتطلب لنفاذها موافقة الجمعية ، ولكن فى ذلك العام

تنازلت الطوائف عن هذا الحق وقبلت اعتبار الإهانات ضرائب دائمة ، وتلى ذلك صدور أمر ملكى عام ١٤٣٩ باعتبار الضرائب تكليفا دائما ، وهكذا لم تعد موافقة الجمعية على التكاليف المالية لازمة . وقد حاولت الجمعية ابتداء من عام ١٤٨٤ استرداد حقها فى الموافقة على انشاء أية ضريبة ، ولكنها لم تفلح وبذلك فقدت - فى الواقع - مبرر اجتماعها فلم يدعها الملك إلى الاجتماع ابتداء من عام ١٦١٤ إلى أن قامت الثورة ١٧٨٩ . ولعل حينئذ أن دعوتها ليست لازمة لأن ليس لها أى نصيب فى السيادة *aucune part à la souveraineté* ^(٧) .

فى فترة الانقطاع تلك ، التى استمرت قرنين تقريبا خضعت فرنسا للاستبداد الملكى المطلق وعادت الى الظهور نظرية الحق الإلهى . كان الملك هو السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية والادارية . قال لويس الرابع عشر « الدولة هى أنا » *l'Etat c'est moi* وقال لويس الخامس عشر عام ١٧٧٠ : « إن حق اصدار القوانين التى يخضع لها ويحكم بها رعايانا هو حقنا نحن بدون قيد وبدون شريك » . ولم يكن الملك فى مباشرته سلطاته المطلقة مقيدا إلا بما كان يسمى القواعد الأساسية للسلكة . ولكن تلك القواعد كانت متروكة لتقديره وتفسيره فلم تكن تقيده فى شئ . قال لويس الخامس عشر عام ١٧٦٦ : « إن النظام العام كله ينبع منى ، وكل حقوق ومصالح الأمة ، التى يحاولون جعلها شيئا منفصلا عن الملك ، هى بالضرورة متحدة مع حقوق ومصالحى وليس لها مكان إلا بين يدى » . ويلفت نظرنا أنه يستعمل تعبير « الأمة » على وجه يوحى بأنه كان قد بدأ يلعب الدور الذى سيبلغ ذروته ويصبح أساسا لسماتير فرنسا بعد ذلك . والواقع أنه بجوار كلمة « المملكة » *royaume* كاسم للدولة يعبر تعبيرا دقيقا عن السلطة المطلقة للملك بما يتضمن من نسبة الدولة إليه كما لو كان مالكاها ، كانت كلمة « الأمة » معروفة ومتداولة وقد استعملت فى لغة القانون العام فى عهد لويس الرابع عشر ، فقد أمر بتأليف كتاب فى القانون العام لتثقيف ولى العهد ، فقبل فيه : « إن فرنسا دولة ملكية بأوسع معانى الكلمة ، وفيها يمثل الملك الأمة كلها . ولا يمثل أى شخص آخر ، فى مواجهة الملك ، إلا فردا واحدا . إن الأمة ليست متجسدة فى فرنسا بل هى متجسدة بأكلها فى شخص الملك » ^(٨) .

الطبقة الوسطى البورجوازية «

قبل أن يدعو الملك لويس السادس عشر جمعية الطوائف العامة إلى الاجتماع يوم ٥ مايو ١٧٨٩ كان يسود فرنسا ، في ظل الاستبداد الملكي ، تياران أحدهما اقتصادى والثالى فكرى لا يمكن فهم النتائج الدستورية التى أسفرت عنها الثورة وخاصة موقف دساتير الثورة من مبدأ التمثيل النيابى إلا على ضوءها معا .

أولا - التيار الاقتصادى :

إنه التعبير عن مصالح وأفكار الطبقة الوسطى (البورجوازية) ويمثله الفيزيوقرات physiocrate وكانت الطبقة الوسطى هى التى أسهمت بالدور الأساسى فى التقدم الاقتصادى فى فرنسا ، وحولتها بالتدريج إلى دولة تجارية وصناعية ، ومع ذلك فإنها كانت خاضعة لقيود التمييز الطبقي القديمة ، وبالتالي فقد كانت تريد أن تتحرر من عدم المساواة لأنها كانت المالكة الأساسية للثورة الاقتصادية . فجاء الفيزيوقرات يعبرون عن هذه الآمال بتقديمهم مفهوما خاصا للحرية على الوجه الذى يتفق مع مصالحها ، وهى أن « الحرية مرتبطة بالملكية ولا يمكن فصلها » (موريس دى ريفيير) . ولم يكونوا ضد الملكية بل كانوا معها ضد الغصب « إذا » ما تحولت إلى ملكية دستورية تشل يد الملك من التدخل فى المسائل الاقتصادية وعلى وجه خاص فى فرض الضرائب . حينئذ يصبح استبداد الملك « استبدادا فرديا ولكنه استبداد قانونى » (كيزى) . لأنه « استبداد طبيعى » (دوبون دى تيمور) ثم أن « الاستبداد الذى تقوده السيادة الجماعية أكثر إحكاما وأكثر دواما من الاستبداد الفردى ، أما الديمقراطية فهى وحش مفترس وليست سيادة الأمة إلا دولة حاكمة بدون دولة محكومة (موريس دى ريفيير) وكانت وسيلة الطبقة الوسطى (البورجوازية) إلى فرض الدستور فى ظل الملكية هو أن تقود الشعب كله ليتوحد حولها ضد الطوائف المتفجرة^(١)، لهذا فإن جمعية الطوائف العامة التى دعاها الملك واجتمعت فى ٥ مايو ١٧٨٩ لم تكن فى الواقع لا شعبية ولا ديمقراطية بل

كانت بورجوازية كما يقول كاريه دى ملبرج^(١١٠)، أو كانت تحت سيطرة الأقلية
الارستقراطية البورجوازية والملاك كما يقول ليون ديجي^(١١١).

ثانيا - التيار الفكرى :

وهلله بشكل خاص مونتسكيو^(١١٢) الذى نقل عن لوك إلى الشعب الفرنسى
قبح الثورة نظريته فى الحكم المتفقة تماما مع مصالح الأقلية البورجوازية
المتطلعة إلى الحد من نفوذ الملك من ناحية والحد من سيادة الشعب من
ناحية أخرى ولنخصها فيما يلى :

١ - يرمى مونتسكيو - أولا - وقبل كل شيء نظرية الاستبداد على الوجه
الذى نراه فيها بعد فى النظم النازية والفاشية وهى أن القانون - أهم قانون
وبصرف النظر عما يمثله - هو مصدر ومقياس حدود الحرية . قال : « فى
الدولة ، أى فى المجتمع حيث توجد قوانين ، لا يمكن أن تكون الحرية إلا
بأن نستطيع عمل ما يجب علينا أن نريده ، وإلا نكره على عمل ما
لا يجب علينا أن نريده . إن الحرية هى حق عمل ما تمنح به القوانين ،
وإذا استطاع مواطن أن يفعل ما تحبزه تلك القوانين فلن تكون هناك
حرية »^(١١٣) .

٢ - من الذى يحكم الدولة إذن ؟.. ليس الشعب . يقول « إن الشعب رائع فى
اختيار من يكمل إليهم بعض سلطته . انه لا يستطيع أن يقرر شيئا إلا
تلك الأشياء التى لا يستطيع تجاهلها وما يقع فى نطاق حواسه . قد
يكون قمة شيء حسن فى أن يشارك الإنسان فى الحرب وينجح فيها فهو
إذن قادر على أن يختار قائدا للحرب ، كما يستطيع أن يعرف القاضى
الصالح بما يلاحظه عند انصراف المتقاضين من محكمته . وهذا يكفى
ليكون قادرا على اختيار القاضى ، وقد تثبته دلالة الثروة لدى أحد
المواطنين وهذا يكفى ليحسن اختيار حاكم مدينته . كل هذه أشياء
ووقائع يستطيع أن يعرفها من الأماكن العامة أفضل مما يعرفها ملك فى
قصره ، ولكن هل يستطيع أن يدير الأمور ، ويعرف أين وكيف ومتى
يستغل الفرص السالحة : لا »^(١١٤) . « إن هناك عيبا خطيرا فى الجمهوريات

القديمة وهو أن الشعب كان له الحق في أن يأخذ قرارات إيجابية ويطلب القيام ببعض الأمور التنفيذية أيضا ، وهو ما لا طاقة أو كفاءة له به . ليس للشعب أن يتدخل في الحكم إلا بأن يختار ممثلين له وهو مناسب إلى أقصى حد بالنسبة إليه . لأنه إذا كان فئة قليلة من الناس يستطيعون معرفة القيمة الحقيقية للرجال إلا أن كل واحد يستطيع بشكل عام أن يعرف ما إذا كان الذي اختاره أفضل من الآخرين أم لا «^(١١) .

٣ - بالبناء على هذا يكون حق الحكم حكرا على الممتازين من الناس الذين يستطيعون وحدهم القيام بأعباءه التي لا يستطيع الشعب نفسه أن يقوم بها ، وهم الأشراف^(١٢) لأن « الطبيعة البهيمة في منح المواهب ، لم تمنح إلا لشريحة قليلة من الناس رأسا قادرة على الحسابات المعقدة التي يتضمنها التشريع » .

la nature, d' ailleurs avare de ses dons, n'a donné qu' à une petite portion d'hommes une tête capable de calculs compliqués d'une législation

وبالتالي فكما يلجأ المريض إلى طبيب ، ويلجأ المتقاضى إلى محام يلجأ الصدد الكبير من المواطنين في شؤون الحكم إلى من هم أكثر منهم مقدرة وكفاءة^(١٣) .

٤ - ولكن إذا اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في جهة واحدة فثمة خطر على الحرية إذ ينفى في هذه الحالة أن الملك ذاته ، أو مجلس الشيوخ ذاته ، لا يصدر قوانين مسعدة إلا لكي ينفذها تنفيذا استبداديا^(١٤) . فعلى لا يستبد أحد بالسلطة لابد من سلطة أخرى توقف السلطة الأولى عند حدودها *le pouvoir arrête le pouvoir*^(١٥) . ومن هنا جاءت نظرية الفصل بين السلطات التي قال بها مونتسكيو وهي نظرية برلمانية محض توزع السلطة بين السادة وتوازن بينهم بعيدا عن الشعب وفوقه .

في مواجهة كل هذا وعلى تقييده كانت فلسفة روسو التي عرفناها من

تبل

فقهاء القانون الفرنسى يعتبرون دستور ١٧٩١ أول دساتير الثورة ونحن لا نستطيع أن نجاريهم فى هذا لجرد أنه الدستور الذى وضعته الجمعية الوطنية الأولى ، وذلك لثلاثة أسباب : السبب الأول أن الملك نفسه هو الذى دعى إلى اجتماع الطوائف العامة التى تحولت إلى جمعية وطنية^(٣) أثناء انعقادها ، وإلى وضع قواعد منظمة للحياة الدستورية فلما وضعت دستور ١٧٩١ قبله الملك ، وصدق عليه يوم ١٣ سبتمبر ١٧٩١ وأقم اليمين على احترامه فى اليوم التالى ثم انفضت الجمعية الوطنية مباشرة يوم ٣٠ سبتمبر ١٧٩١ . وليس فى كل هذا شيء ثورى .

السبب الثانى هو أن ذلك الدستور قد تضمن قواعد « المصالحة » بين الملك والطبقة الوسطى (البورجوازية) على حساب الشعب فهو إصلاح فى السلطة وليس تغييرا للنظام . وبالتالي لا يمكن اعتباره ثورة .

السبب الثالث هو أن الثورة الفرنسية قد بدأت فعلا فى العام التالى ضد هذا الدستور بالذات فألفته وألفت إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذى صدر من قبل (١٧٨٩) ووضعت بدلا منها دستورا وإعلانا آخرين . وذلك لأننا نرى أنه إذا كان من الجائز أن يستعمل تعبير الثورة للدلالة على الأعمال الفذة أو التغييرات المفاجئة ، أو ما شاء كتاب السياسة والاجتماع إلا أنها فى لغة القانون لا بد أن تكون أكثر تحديدا . وحدودها . فيما نرى . أن يتوافرها ، بالإضافة إلى التغييرات الاجتماعية أو الاقتصادية التى تترتب عليها ، أن تكون قد تمت خارج نطاق الشرعية السائدة . وبالتالي لا يمكن أن يطلق اسم الثورة ، بمعناها القانونى ، على ما تقوم به أجهزة الدولة وسلطاتها بدون أن يكون فيه أى خرق لدستور قائم^(٣) . ولسنا نعرف كيف يمكن أن تطبق لغة القانون أن يكون القانون ثورة ، وأن يكون الذين يتولون السلطة الشرعية ثوارا ، ولقد كانت القاعدة السائدة فى فرنسا أن من حق الطوائف العامة أن تقدم رغبات إلى الملك ، فقدمت رغبات دستورية قبلها الملك بل هو الذى كان قد دعا إلى إبدائها من قبل ، ويبين كل هذا من استعراض كيفية صدور الدستور وأحكامه .

ففى ٢٤ يناير ١٧٨٩ وجه لويس السادس عشر الدعوة للطوائف العامة لتنقذ يوم ٥ مايو من نفس العام ، وجاء فى الدعوة أنه مطلوب من المجتمعين أن يقترحوا الوسائل والآراء الكفيلة بإقامة نظام ثابت ودائم لكل فروع الحكم على الوجه الذى يحقق سعادة الزهايا ورخاء المملكة . وقد انعكس موضوع هذه الدعوة على الكرامات التى زود بها المناخبون ممثلهم فتضمن أغلبها وضع دستور قبل الدخول فى أية مناقشة حول الضرائب أو الإهانات^(٣).

ومنذ اليوم الأول لاجتماع الطوائف العامة واجهتها مشكلة الديمقراطية بكل عناصرها . فمن ناحية كانت تقاليد الاجتماع أن تجتمع كل طائفة على انفراد وتتخذ لنفسها قرارا منفردا فأصر ممثلو الطائفة الثالثة Tiers- Etat ، الذين كان عددهم ٦٠٠ أى مساويا لعدد النبلاء ورجال الدين معا ، على الاجتماع فى مكان واحد والمناقشة معا . فلما احتج ممثلو النبلاء وأغلب ممثلى رجال الدين بأنهم « غير مفوضين » فى هذا وامتنعوا ، أصدرت الطائفة الثالثة ثلاثة قرارات : إلغاء الوكالات الانزامية بالنسبة للجميع ، وتحويل المجتمعين إلى جمعية وطنية Assemblée Nationale لوضع الدستور ، وعدم الاعتداد بتخلف أو امتناع ممثلى النبلاء وبأل رجال الدين عن الحضور ، واستندت فى كل هذا الى :

١ - إن الوكالات الانزامية باطلة لأن كل نائب لا يمثل دائرته فقط بل يمثل فرنسا كلها .

٢ - إن الدستور ملك للأمة لأن كل سلطة مصدرها الأمة tout pouvoir émane de la nation

٣ - إنهم يمثلون ٩٦٪ من الشعب وبالتالي لا يسمح لممثلى الأقلية بتعطيل عملهم .

وقد قبل لويس السادس عشر كل هذا - بعد تردد - وطلب ممثلى النبلاء ورجال الدين أن ينضموا إلى الطائفة الثالثة ففعلوا ، وبذلك قامت الجمعية الوطنية لتكون مهمتها « تفسير وتشيل الارادة العامة للأمة d'interpréter et de présenter la volonté générale de la nation واضحا من الاجتماعات أن

ثمة اتجاهين يتنازعان الجمعية أحدهما يلتزم بفلسفة وآراء روسو في الديمقراطية ، ويرفض استعارة أى نموذج دستورى من الخارج وخاصة دستور إنجلترا ، والآخر متأثر بأفكار وآراء مونتسكيو يريد أن ينقل إليها نموذج الحكم الانجليزى « (٣١) » .

وقد بدأت الجمعية الوطنية بإعلان لحقوق الإنسان والمواطن أصدرته يوم ٢٦ أغسطس ١٧٨٩ ثم أصدرت مجموعة من القوانين الدستورية المتفرقة . أعادت جمعها وصياغتها معا وقررت الدستور يوم ٥ أغسطس ١٧٩١ وبدأت مناقشته يوم ٨ أغسطس وتمت الموافقة عليه يوم ٣ سبتمبر وصدق عليه الملك يوم ١٣ سبتمبر وتم القسم على احترام الدستور يوم ١٤ سبتمبر وانفضت الجمعية يوم ٣٠ سبتمبر ١٧٨٩ .

ونلاحظ أنه ما بين إعلان حقوق الإنسان والمواطن وصدر الدستور كان قد مضى عامان تقريبا . وتفسر لنا هذه الملاحظة التناقض بين ما جاء في إعلان حقوق الإنسان والمواطن ، وبين أحكام الدستور بحيث يمكن القول بأنه بينما كان الإعلان أقرب إلى مبادئ ديمقراطية روسو ، فإن أحكام الدستور جاءت كما لو كانت من صياغة مونتسكيو ، وذلك فى خصوصية التمثيل النيابى والديمقراطية .

فإعلان حقوق الإنسان ينص فى المادة الثالثة منه على أن مبدأ السيادة يمكن أساسا فى الأمة ، وليس لأية هيئة أو فرد أن يمارس أية سلطة لا تنبع منها صراحة (٣٢) . ويضيف فى المادة السادسة أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة ، ولكل المواطنين أن يساهموا بأنفسهم أو بواسطة ممثلهم فى عمله (٣٣) . فى هذين النصين نجد أول نص دستورى على أن السيادة « للأمة » وليست للشعب . ولكننا نجد أيضا أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة . وهو تعبير مستعار مباشرة من كتاب روسو . ثم فى « كيفية » الممارسة نجد أن إعلان حقوق الإنسان قد أرسى قاعدتين :

الأولى : أن للشعب حق عمل القوانين بنفسه أو بواسطة ممثلين ، فجمع بين الديمقراطية المباشرة والتمثيل النيابى .

الثانية : أن هذا الحق مقرر بالنسبة لكل المواطنين بدون أية تفرقة ، وبذلك قرر حق الاقتراع العام المطلق .

فإذا رجعنا إلى أحكام الدستور نجد أنه قد خالف هاتين القاعدتين كليهما :

أولا : ففى المادة الأولى من القسم الثالث أعاد النص على سيادة الأمة فقال : « السيادة واحدة ، غير قابلة للتجزئة أو الانتقال ، ولا تكسب بالتقادم وهى تخص الأمة وليس لأى جزء من الشعب أو أى فرد أن يدعى ممارستها^(٣) . ثم أضاف فى المادة الثانية : « أن الأمة التى تنبع منها كل السلطات لا يمكن أن تمارسها إلا بواسطة مفوضين . ان الدستور الفرنسى دستور نيابى . ونواب الأمة هم الهيئة التشريعية والملك »^(٤) . هذان النصان أعادا ، من ناحية ، التركيز على أن السيادة « للأمة » التى هى شخص معنوى مستقل عن أفراد الشعب وجعلوا له السيادة . ثم قصر من ناحية أخرى - استعمال السلطة على الأسلوب النيابى واستبعد أى تدخل من الشعب ، وأخيرا جرد علاقة النيابة ذاتها من أية دلالة قانونية عندما اعتبر الملك نائبا وممثلا للأمة مع أنه يتولى منصبه طبقا لقوانين الوراثة . يقول موريس ديفرجيه : إن الجمعية قد « اخترعت » نظرية فى القليل النيابى قائمة على أن السيادة لا تخص المواطنين منفردين ولكن تخصهم كجهاة باعتبارهم حقيقة متميزة ومنفصلة عن الأشخاص وأن نظرية السيادة القومية هذه قد ابتكرتها البورجوازية الليبرالية التى كان هدفها التركيز على النيابة فى مواجهة الارستقراطية من جهة وضد الشعب من جهة أخرى فاستبعدت بها المساهمة الشعبية فى الحكم^(٥) ويصف كاريه دى مالبيرج هذا التناقض بقوله : إنه نتيجة إلتواء ظاهر انقلبت فكرة سيادة الإرادة العامة ضد ذلك الذى تصدر عنه حتى تحمل السيادة البرلمانية محل سيادة الشعب ، وتسلب القرارات التشريعية من نسبتها إلى المواطنين . وهو تناقض أكثر وضوحا من أن نفترض أن المؤسسين الدستوريين أثناء الثورة لم يهطنوا إليه ، ولكن أولئك لم يكونوا واقعين تماما تحت تأثير الايديولوجيات المجردة التى نلومها عليها عادة بل كانوا يريدون الوصول إلى نتائج عملية فأقاموا

النظام النيابى مقام حكم الشعب المحكوم عليه بالسكوت ، ودافع عن هذا سيز (٣٠) . فقال : « إن ثمة خطأ جسيما سائدا هو أن الشعب لا يجوز أن يفوض من السلطات إلا تلك التى لا يستطيع أن يمارسها بنفسه . ويضيفون : إن هذا المبدأ المزعوم حارس للحرية .. إن مثل هذا مثل أن نؤكد للمواطنين الذين يريدون أن يكتبوا رسائل إلى بوردو بأنهم يكونون أكثر احتفاظا بحريتهم لو أنهم حملوها إلى هناك بأنفسهم ، وهم يستطيعون فعلا حملها ، بدلا من أن يكلوها الى المؤسسة العامة المكلفة بنقل البريد » (٣١) . وينقل لافريير عن سيز أيضا قولا يكاد يكون مطابقا لما قاله مونتسكيو : « إن أغلبية مواطنينا لا تتوافر لهم من المعرفة أو الوقت ما يلزم ليريدوا vouloir أن يقرروا بأنفسهم فى المسائل العامة ، وبالتالي فإن « رأيهم » هو أن ينيبوا عنهم من هم أقدر منهم بكثير فى اتخاذ القرارات » (٣٢) . مغالطة سيز واضحة . فهو الذى افترض فى الشعب العجز فى المعرفة وضيق الوقت ، ثم هو الذى رتب النتيجة ونسبها إليه . وتحت تأثير مثل هذه الأقوال الخطابية خالفت الجمعية الوطنية إعلان حقوق الانسان الذى أصدرته هى ذاتها قبل عامين ، وحذفت كل ما يمت بصلة إلى الشعب ، واسندته إلى شخص آخر خلقتة هو الأمة ، ثم جعلت من الملك ذاته ، بالإضافة إلى الهيئة التشريعية ، ممثلا لتلك الأمة . (٣٣)

ثانيا : أكثر من هذا وضوحا فى مخالفة إعلان حقوق الانسان ما تضمنه الدستور من أحكام بالنسبة لحق الاقتراع . فنص المادة السادسة من إعلان حقوق الانسان لا يدع مجالا لأى شك فى أن حق الاقتراع عام وغير مقيد لكل المواطنين Tous les citoyens وقد كان هذا الموضوع أكثر الموضوعات مجالا للصراع بين التيارات الفكرية والسياسية السائدة فى الجمعية الوطنية . وانصببت المناقشة على ما إذا كان الاقتراع حقا droit أم أنه مجرد وظيفة . القول بأنه حق يعنى من ناحية أن لكل مواطن أن يساهم مباشرة فى التشريع ، ومن ناحية أخرى أنه لا يمكن أن يحرم منه لأى سبب كان . والقول بأن وظيفة fonction يعنى أنه يستمد من الدستور ويمارسه بشرطه .

وقد دافع عن الرأى الأول كل من روبسبير Robespierre وبتيون Pétion و de Villeneuve ورددا - فى الواقع - ما كان قد جاء فى إعلان حقوق الانسان ذاته . قال روبسبير : « إن كل المواطنين مها كانوا لهم الحق فى أن يساهموا فى كل درجات التمثيل . فإذا كان الدستور يسند السيادة إلى كل الشعب فإن لكل فرد بناء على هذا أن يساهم فى صنع القانون الذى يرضع له وإلا فإنه لن يكون صحيحا القول بأن كل الناس متساوون فى الحقوق ، وأن كل شخص هو فى الوقت ذاته مواطن » وقال بتيون : « إن كل الأشخاص الذين يتكون منهم المجتمع لهم حق مقدس وغير قابل للتنازل عنه للمساهمة فى صنع القانون . فيجب ألا يحرم أى إنسان من هذا الحق تحت أية ذريعة فى أية حكومة » .

ودافع عن الرأى الآخر برنابى فقال : « إن الانتخاب ليس إلا وظيفة عامة ليس لأى شخص الحق فيها ، وأن المجتمع يظفها لمن يرى فيه مصلحة فهو ليست حقا » وعندما بدا أن الجمعية ستقيد حق الاقتراع بدفع ضريبة توازى عشرة أيام عمل فقط ، اعترض برنابى ، وأصبح أكثر صراحة فقال : « يجب أن يكون الناخبون من الطبقة الوسطى ، وأل أسأل كل من يسمنى هل تتكون الطبقة الوسطى من الذين يدفعون ضرائب توازى عمل عشرة أيام ، وهل يكفى هذا لتوفير درجة معينة من أمن المجتمع » . ثم وضع برنابى التفرقة التى سيردها من بعده الفقيه الفرنسى إيمان وهى أن الفرق بين النائب والموظف العام هو أن النائب يريد للأمة فى حين أن الموظف العام يعمل لها .

انتصر الفريق الثانى ، ولم يأخذ دستور ١٧٩١ بالاقتراع العام كما جاء فى إعلان حقوق الانسان بل قيد حق الاقتراع فى المدن التى يزيد عدد سكانها عن ٦٠٠٠ شخص بأن يكون مالكا أو منتفعا بملك يدر دخلا سنويا مساويا لعائد ٢٠٠ يوم عمل^(٣) ، أو مستأجرا لمزول دى دخل يعادل ١٥٠ يوم عمل . أما فى المدن التى يقل عدد سكانها على ٦٠٠٠ شخص فيشترط أن يكون مالكا لما يدر دخلا سنويا مساويا ١٥٠ يوم عمل أو مستأجرا لديه دخل يعادل ١٥٠ يوم عمل ، أو أن يكون فلاحا زارعا - وهنا المفارقة العجيبة - لأرض

تدر دخلا سنويا يعادل ٤٠٠ يوم عمل . أى كان على الفلاح أن يزرع أرض ثلاثة من الملاك الممتعين بحق الانتخاب ليكون له هو حق الانتخاب .

هذا كله بالإضافة إلى أن يكون الانتخاب على درجتين ، وأن يكون سن الناخب ٢٥ سنة فأكثر ، وأن يدفع ضرائب تساوى ثلاثة أيام عمل ، وأن يكون مسجلا في سجلات الحرس الوطنى ، وأن يكون قد أقسم يمينا معينا ، وأن يكون مقبلا في ذات المكان أكثر من سنتين وألا يكون خادما أو متما أو هاربا أو مصرا .

في مقابل هذا احتفظ دستور ١٧٩١ للملك بحق الاعتراض على القوانين ورئاسة السلطة التنفيذية ، وقيادة الجيش والسهر على الأمن الخارجى للمملكة ، وبحقه في ممارسة العلاقات الدبلوماسية وفي إبرام المعاهدات وفي شؤون الحرب^(٣) .

يتضح مما سبق ، أن الجمعية الوطنية التي استطاعت أن تسجل الإرادة الشعبية في إعلان حقوق الانسان بمجرد انعقادها في عام ١٧٨٩ لم تلبث خلال انعقادها الذي استمر أكثر من عامين أن خالفت المبادئ التي أعلنتها وصاغت دستورا هو أقرب إلى المصالحة مع الملكية منه إلى المصالح الشعبية ، وانعكس ذلك على موقفها من الديمقراطية فاستبدلت بالشعب شخصا ابتكرته هو الأمة لتسند إليه السيادة ، واستبدلت بالشعب النواب لتكل إليهم حق التشريع ثم استبدلت بالشعب شريحة قليلة منه أعطتها حق الانتخاب ، واشترطت أن يتوافر فيهم ما هم الطبقة الوسطى (البورجوازية) قبل الحرية وهي الملكية ، فكانت جمعية البورجوازية المالكة كما قال الفقيه بول باستيد^(٣) . ولم يكن غريبا أنه ما أن جرت انتخابات للجمعية التشريعية الجديدة حتى بدأت انعقادها بإلغاء دستور ١٧٩١ ، وإيقاف الملك ثم عزله وإعلان الجمهورية ووضعت دستورا جديدا لها ، لا يوليه فقهاء القانون عنايتهم بحجة أنه لم يطبق في حين أنه لم يلغ أيضا ، ولكنه يستحق كل عنايتنا لأنه أول دستور - وآخر دستور - في تاريخ القانون العام كله ، وضع نظاما للديمقراطية الكاملة المباشرة . إنه دستور ١٧٩٣ .

كان دستور ١٧٩١ قد نص على انتخاب جمعية تشريعية Assemblée Législative فلما تم الانتخاب وجدت نفسها في مأزق دستوري إذ أن المهاجرين من النبلاء ورجال الدين كانوا قد استعدوا على وطنهم كل قوى أوروبا التي كونت حلفا مضادا للثورة ، فوافقت الجمعية التشريعية على مشروع قانون ضد المهاجرين ، ولكن الملك حال دون إصداره واستعمل حق الاعتراض (الفيتو) الذي احتفظ له به دستور ١٧٩١ . كان ذلك يوم الاثنين ١٢ يونيو ١٧٩٢ ، وبعدها اندلعت الثورة الفرنسية واقتحم الشعب قصرالتوبلري وهو يهتف يسقط السيد فيتو A bas Monsieur Vito يوم ٢٠ يونيو ١٧٩٢ ولم تتوقف الثورة بعد ذلك . ومن هنا قلنا إن الثورة الفرنسية بدأت ضد دستور ١٧٩١ فهو ليس من دساتير الثورة ، ولما استفحل الأمر قررت الجمعية التشريعية أن تحمل نفسها وأصدرت يوم ١٠ اغسطس ١٧٩٢ أربعة قوانين مؤقتة . الأول بإيقاف الملك عن ممارسة سلطاته إلى أن تقر في شأنه جمعية أساسية Convention^(٣١)منتخبة، والقانون الثاني يسند السلطة التنفيذية إلى وزارة من ستة أعضاء، القانون الثالث يجعل قوانين الجمعية نافذة بدون حاجة إلى تصديق الملك . القانون الرابع - وهو يهنا أساسا - يقرر حق الاقتراع العام لكل الفرنسيين البالغين ٢١ سنة المقيمين في فرنسا منذ عام ويعيشون من دخل عملهم . وتم انتخاب الجمعية الأساسية وانعقدت يوم ٢١ سبتمبر ١٧٩٢ وفيها كان الشعب الفرنسى ممثلا إلى أقرب صورة . فبدأ اجتماعها بقرارين مهمين نعتبرهما بداية الثورة الفرنسية .

أولا : إلغاء الملكية وإعلان الجمهورية .

ثانيا : لا يمكن أن يوجد دستور إلا ذلك الذى يقبله الشعب Il ne peut y avoir de constitution, que celle qui est acceptée par le peuple. هذا إلى حزبين . حزب الجيروندي Montagnards^(٣٢) وكان الجيروندي يمثلون الاتجاه الليبرالى الفردى بينما كان المونتانيارد يمثلون الاتجاه الديمقراطى الشعبى كما صاغه جان جاك روسو . وفى أكتوبر ١٧٩٢ تشكلت لجنة لوضع الدستور كان أغلب أعضائها من

الجيروند وعلى رأسها كبيرهم كوندورسيه Condorcet تقدمت في ١٥ فبراير ١٧٩٣ مشروع دستور قريب من دستور ١٧٩١ فما أن أعلن المشروع حتى تجددت الثورة يوم ٣١ مايو ١٧٩٣ واعيد تشكيل لجنة الدستور بأن انضم اليها خمسة أعضاء آخرون ، وتولى رئاستها هيرول دى سيشيل Herault de Sechelles من حزب اليسار فوضعت الدستور الجديد يوم ١٠ يونيو ١٧٩٣ وقت الموافقة عليه يوم ٢٤ من الشهر ذاته ثم عرض على الاستفتاء الشعبى ووافق عليه الشعب بأغلبية كاسحة يوم ٩ أغسطس ١٧٩٣ وهى أول مرة فى تاريخ فرنسا يعرض الدستور على الاستفتاء الشعبى .

وقد تضمن الدستور قسمين : الأول إعادة صياغة إعلان حقوق الإنسان ، والثانى الدستور ، نلخصها على الوجه الآتى :

أولا - حقوق الإنسان :

ان غاية كل مجتمع هو تحقيق السعادة المشتركة لأعضائه ... ووظيفة الحكومة أن تضمن للإنسان التمتع بحقوقه الطبيعية غير القابلة للسقوط (مادة ١) هذه الحقوق هى المساواة أمام القانون (مادة ٢) والقانون هو التعبير الحر الرسمى عن الإرادة العامة (مادة ٤) ومن حق كل مواطن أن يشغل الوظائف العامة (مادة ٥) والحرية هى المقدرة على فعل ما لا يضر بحقوق الغير (مادة ٦) وتتضمن حرية التعبير عن الفكر أو الرأى إما عن طريق الصحافة أو غيرها من الطرق ، وحرية الاجتماع وحرية العقائد (مادة ٧) والأمن حق من حقوق الانسان وهو يعنى حماية المجتمع للأشخاص والحقوق والملكية (مادة ٨) وخاصة الحماية ضد القهر الذى يفرضه أولئك الذين يحكون (مادة ٩) فالحرية الفردية مكفولة ضد التصرفات الاستبدادية (المواد ١٠ - ١٥) وحرية الملكية هى حق الانسان فى أن يستعمل ويتصرف ، طبقا لما يريده ، فى أمواله ودخله وثمرة عمله أو مهنته (المادة ١٦) وبالتالي ليس هناك حظر على أى مواطن فى أن يمارس أى عمل أو نشاط فكرى أو تجارى أو مهنى (المادة ١٧) إلا أن إنسانية الانسان غير قابلة للنساق بها فلا يعترف القانون أبدا بأن يعمل انسان خادما لانسان آخر (المادة ١٨) ne reconnaît point de domicilité (١٠) نزع الملكية يفترض الضرورة

الاجتماعية ، ولا يجوز نزعها إلا في مقابل تعويض عادل يدفع مقدما (المادة ١٩) لا يجوز فرض الضرائب الا بموافقة المواطنين (المادة ٢٠) أن تدخل المجتمع لحماية المواطنين دين مقدس (المادة ٢١) وبالتالي فعلى المجتمع أن يشجع مقاومة الشعب للاستبداد (المادة ٢٢) والضمان الاجتماعى حق يكفل به المجتمع لكل فرد التمتع بحقوقه والحفاظة عليها وهو قائم على أساس من السيادة القومية (المادة ٢٣) ولا يمكن أن يتحقق هذا إلا بالفصل بين السلطات ومسئولية كل الموظفين (المادة ٢٤)

تكن السيادة فى الشعب وهى واحدة وغير قابلة للتقسام أو الاكتساب بالتقادم أو التنازل^(١١) (المادة ٢٥) ولا يجوز لأى جزء من الشعب أو أى فرد أن يستغلها لنفسه (المادة ٢٦ - ٢٧) وللشعب دائما حق إعادة النظر وتعديل وتغيير دستوره (المادة ٢٨) ولكل مواطن حق مساو لغيره فى أن يسهم فى وضع القانون وفى أن يعين وكلاء عنه أو مندوبين (المادة ٢٩) والوظائف العامة مؤقتة وتتضمن مسئولية من يتولاها (المادة ٣٠ - ٣١) ولا يجوز فى أى حالة منع أو إيقاف حق الشكوى وتقديم العرائض (المادة ٣٢) وحق مقاومة البطش هو نتيجة لكافة حقوق الانسان الأخرى (المادة ٣٣) ويكون البطش واقعا على المجتمع كله كلما مس فردا واحدا من أعضائه ، كما يكون واقعا على كل فرد فيه إذا مس المجتمع كله (المادة ٣٤) وعندما تخرق الحكومة حقوق الشعب تصبح المقاومة *insurrection* هى أقدس الحقوق والنزاع الواجبات بالنسبة للشعب كله ولكل فرد فيه (المادة ٣٥)

ثانيا - الديمقراطية :

بعد إعلان حقوق الانسان والمواطن فى الدستور قدم أول نموذج تطبيقى لأراء جان جاك روسو فى الديمقراطية . ففى ممارسة الشعب لسيادته يتوزع المواطنون فى جمعيات أولية (٢ - ٣) ولا يشترط فى المواطن إلا أن يكون فرنسيا بالغا من العمر ٢١ سنة ويستطيع الأجانب المقيمون فى فرنسا بفروض ميسرة^(١٢) ممارسة حقوق المواطنين (المادة ٤ - ٦) هذا الشعب السيد هو الذي يعين مندوبيه ويناقش القوانين ويوافق عليها ويختار من

بينه من يقومون بانتخاب الموظفين الاداريين والقضائيين (المادة ٧ - ١٠) .

وتتكون كل جمعية أولية من ٢٠٠ إلى ٦٠٠ مواطن من المقيمين في المنطقة منذ ستة أشهر على الأقل ، وتعين كل جمعية مكتبها ، وتشكل قوة شرطتها ، ويتم ابداء الرأي فيها سرا أو علنا حسب رغبة كل عضو فيها (المادة ١١ - ٢٠) ويقوم التمثيل القومى على أساس قاعدة وحيدة هي الشعب فيكون لكل ٤٠٠٠٠ مواطن مندوب ، ويمثل المندوبون الأمة كلها (المادة ٢١ - ٢٦) وتتكون الجمعيات الانتخابية (التى تختار الموظفين) من الأعضاء الذين تختارهم الجمعيات الأولية بواقع عضو عن كل جمعية لا يزيد أعضاؤها على ٢٠٠ وعضويها إذا زاد العدد على ٢٠٠ وثلاثة أعضاء من كل جمعية يزيد أعضاؤها على ٥٠٠ (المادة ٢٧ - ٢٨) .

تتكون الهيئة التشريعية من مجلس واحد يتجدد سنويا ولا يجوز المساس بأعضائه أو مساءلتهم إلا في حالات التلبس بالجريمة أو بتصريح من المجلس ووظيفة الهيئة التشريعية هي اقتراح القوانين واصدار المراسيم *propose des lois et rend des decrets* - (المادة ٢٩ - ٥٥) وتصدر القوانين بأن يطرح مشروع القانون مصحوبا بتقرير على الهيئة التشريعية ، وبعد أن توافق عليه يطبع ويوزع على الجمعيات الأولية ، ويصبح نافذا - إذا لم تعترض عليه خلال أربعين - يوما عشر ١٠/١٠ الجمعيات الأولية في الأغلبية المطلقة للسديريات فإذا حدث اعتراض تستفتى فيه كل الجمعيات الأولية (المادة ٥٦ - ٦٠) .

تختار الهيئة التشريعية أعضاء الهيئة التنفيذية^(١٣) من بين قائمة بالأسماء التى ترشحها هيئة الناخبين ووظيفة الهيئة التنفيذية هي تنفيذ القوانين التى يصدرها الشعب والمراسيم التى تصدرها الهيئة التشريعية وهى مسئولة أمام تلك الهيئة ، ولكن لا يجوز لها حضور جلساتها إلا اذا استدعيت (المادة ٧٥ - ٧٧) .

٣٦ - الديمقراطية المباشرة :

عرض مشروع هذا الدستور على الاستفتاء الشعبى وقبل بأغلبية

كبيرة^(١)، وصدر يوم ١٠ أغسطس ١٧٩٣. ويمكننا أن نلاحظ من جماع نصوصه أنه إذ بدأ بأسناد السيادة إلى الشعب ، رتب على هذه البداية سلسلة من الأحكام متسقة مع أساسها . فحيث تكون السيادة للشعب تكون كامنة فيه ككل وكامنة في كل فرد منه . ويترتب على هذا نتيجتان :

الأولى : هي أن القانون لا يصبح قانونا عاما ملزما إلا بإرادة الشعب ، ولما كانت الإرادة غير قابلة للانتقال ، فيكون الشعب وحده هو صاحب الحق في إصدار القانون اصداراً مباشراً . قد يعين من يدرسه أو يصوغه أو يقترحه ، أى من يعد مشروع القانون ولكن قوة نفاذ القانون تسند وجودها من الإرادة الشعبية المباشرة . فلاحظ أن حق الشعب هنا ليس حقاً في إجازة القانون ratification أو الموافقة عليه Opprobation بل هو حق إصدار القانون . فالطبيعة القانونية لهذا العمل الشعبى هو أنه قرار مستقل تماماً عن الأعمال التحضيرية له ، يصدره الشعب قانوناً أى أنه ليس استفتاء استشارياً^(٢). ومع ذلك فإن الدستور الذى اعترف للشعب بحق إصدار القوانين خص الهيئة التشريعية باصدار المراسيم . وقد ميزت المادة ٥٤ الموضوعات التى تدخل في نطاق القوانين بأنها التفريعات المدنية والجنائية والقواعد العامة للإيرادات والمصروفات العادية للجمهورية ، والممتلكات العامة ، وقواعد تنظيم النقد ، وإعلان الحرب ، والتقسيمات الإدارية لفرنسا ، وتنظيم الاضراب العام ، وتقليد ذكرى العطاء من الرجال وهو تمييز لا يقوم على أساس طبيعة القاعدة المنظمة ، ولكن على أساس ما اعتبره الدستور موضوعاً مهماً^(٣) فهو تمييز تحكى فهو لاشك قيد على حق الشعب في إصدار القوانين .

الثانية : عندما تكون السيادة للشعب يمارسها بذاته يكون لكل فرد من الشعب حق متساو في ممارستها ويكون أى قيد من أى نوع كان هو سلب لهذا الحق . ومع ذلك فإن دستور ١٧٩٣ قد أقر بهذا الحق لكل فرنسى . يبلغ عمره ٢١ عاماً ، وهو شرط تحكى ، لماذا لا يكون عشرين أو أقل مثلاً ؟ ... ومن ناحية أخرى فقد حرم النساء من هذا الحق نتيجة لهذا فإنه لم يستطع أن يطابق بين الشعب الذى أقر له بالسيادة ، وبين الممارسين لهذه السيادة ويبدو

هذا الفرق واضحا اذا قسناه على عدد الشعب الفرنسى ، فعين طرح الدستور على الاستفتاء كان عدد الشعب الفرنسى حوالى أربعة وعشرين مليوناً ، أما الذين كان لهم حق الاقتراع - طبقا لشروط دستور ١٧٩٣ - ذاته فكانوا سبعة ملايين فقط .

إن كل هذا لاينال من حقيقة أن دستور ١٧٩٣ قد أثبت - نظريا على الأقل - أن تحويل المبدأ الديمقراطي إلى نظام دستورى ليس مستحيلا أو ليس أكثر صعوبة من الصيغة الدستورية للتمثيل النيابى ، مع فارق واضح بين النظامين هو : مساهمة أكبر من جانب الشعب فى اتخاذ القرارات العامة التى يخضع لها ويطالب بتنفيذها ، ورقابة أكبر على الموكل اليهم بتنفيذ القوانين وحصانة أكبر ضد الاستبداد . على أى حال فإن هذا الدستور لم يوضع موضع التنفيذ فقد حال اليعاقة^(١١) دون حل الجمعية الاساسية تمهيدا لاختيار الهيئة التشريعية واعلنوا قيام حكومة الثورة لمواجهة الغزو الخارجى ، وتحولت الجمعية ذاتها الى سلطة وحيدة تصدر القرارات وتنفذها وتحكم على مخالفها بمقوبة وحيدة هى الموت^(١٢).

ولكن هذا الدستور لم يذهب بدون أثر فى فقه القانون العام . ذلك لأنه تضمن فى نصوصه نظرية خاصة فى التكييف القانونى للعلاقة بين الشعب ذى السيادة وبين الذين « يختارهم » لتولى بعض أوجه السلطة ومنها سلطة اصدار المراسيم كما رأينا من قبل . فابتداء من توزيع المواطنين بين الجمعيات الأولية يستعمل الدستور اصطلاح « يعين المنسوبيين » *nomme les députés* بهذه الطريقة تختار الجمعيات الأولية اعضاء مكاتبها وشرطتها وأعضاء الهيئة التشريعية ، وكذلك اعضاء هيئة الناخبين الذين يختارون نيابة عن الشعب موظفى الإدارة ورجال القضاء . ولم ترد فى الدستور طريقة هذا التعيين ، ولكن مهما كانت هذه الطريقة ، وحتى لو كانت بالانتخاب كما هو مفهوم من النص على أن ابداء الأصوات يكون سريا أو علنيا حسب رغبة كل عضو فالذى لاشك فيه أن دستور ١٧٩٣ يعتبر العلاقة بين الشعب وبين من يختارهم علاقة وكالة بالمعنى المفهوم فى القانون الخاص .

فهو يعينهم ويراقبهم ويعزلهم أيضا ويعين غيرهم . ويعتبر الفقيه كاري دي ملبرج هذه النظرية متفقة مع الديمقراطية الشعبية (١٣) .

٣٧ - دستور السنة الثالثة :

لقد قدمنا من دستوري ١٧٩١ و ١٧٩٣ نموذجين متقابلين لحل مشكلة الديمقراطية . الأول نموذج للحل النهائي ، والثاني نموذج للحل الديمقراطي . ولأنها نموذجان فقد قدمناها بقدر من التفصيل لأن قيمتها الفقهية تتجاوز بكثير قيمتها التاريخية ولن نتوقف بعد هذا عند كل دستور من الدساتير العديدة التي صدرت في فرنسا خلال القرن التاسع عشر إلا ما كان منها متضمنا مبدأ جديدا يهم دراستنا هذه . وعليه فإنه يكفي بالنسبة لدستور السنة الثالثة الذي أصدرته الجمعية الأساسية بعد سقوط اللياقبة أن نقول : إنه عاد الى نظرية سيادة الأمة وأعطاهها صيغة أخرى هي « عموم المواطنين » « Universalité des citoyens » وألغى حق الاقتراع العام ، وجعله على درجتين وألغى الاستفتاء الشعبي على التشريعات ثم إنه قيد حق الانتخاب فاشتراط لممارسته دفع ضرائب مباشرة لأنه كما جاء في تقرير الدستور « يجب أن يحكمه الأفضل علما والأكثر اهتماما بالمحافظة على القوانين ، وهؤلاء لا يوجدون إلا بين الملاك » . ولكنه من ناحية أخرى احتفظ بالاستفتاء الشعبي طريقا لإصدار الدستور ، ثم إنه استحدث في النظام الدستوري الفرنسي مجلسا للشيوخ بجمهورية النواب (مجلس الخمائة) يتكونان كلاهما ، عن طريق الانتخاب ولمدة متساوية (ثلاث سنوات) ويتجدد ثلث أعضائه كل منها سنويا ، ويختلفان في شرط السن (٣٠ لعضو الخمائة و ٥٠ لعضو الشيوخ) بالإضافة إلى أنه يفترط في عضو الشيوخ أن يكون متزوجا أو أرملًا ، فاستبعد العزاب ، أما بالنسبة للاختصاص فأعطى حق اقتراح القوانين لمجلس الخمائة ، ولكن لا تصدر إلا بموافقة مجلس الشيوخ في مقابل إعطاء مجلس الشيوخ حق الرقابة الدستورية على مفروحات القوانين . أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فيرشحهم مجلس الخمائة ويعينهم مجلس الشيوخ ، وبعد أن طرح الدستور على الاستفتاء وقبل انفضت الجمعية الأساسية حتى يمكن انتخاب المجلسين ، ولكنها قبل أن

تنفص أصدرت قرارا بأن يكون ثلثي الجمعية التشريعية الجديدة من أعضائها يختارون بالقرعة بين من هم ٤٠ عاما فأكثر لمجلس الشيوخ ، ومن هم ٣٠ عاما فأكثر لمجلس المحافظة الجديد .

٣٨ - الدستور الرئاسي :

انتهى دستور السنة الثالثة باستيلاء نابليون على السلطة ووضعه دستور السنة الثامنة الذي قدم له سييز بقوله : « يجب أن يأتي النفوذ من أعلى والمقدرة من أسفل . إن الشعب هو أساس البناء ، ولكن لا يجب عليه إلا أن يساند ويدعم القمة .

«L'influence doit venir d'en haut et le pouvoir d'en bas. Le peuple est à la base de l'édifice, mais il ne doit servir qu'à porter et à consolider les sommets» .

وقد قرر دستور السنة الثامنة ، أو أعاد تقرير ، قاعدة الاقتراع العام بدون قيود مالية ، ولكنه ابتكر أسلوبا فريدا في الانتخاب هو أسلوب « قوائم الثقة » . وموادها أن الناخبين في المراكز يختارون عشرين ليكونوا ممثلين للمحافظة ، وهؤلاء يختارون عشرين لمثلوا « القائمة القومية » (٦٠٠٠ تقريبا) ومن بينهم يتم اختيار الهيئة التشريعية . وطبقا للقاعدة التي تقررت في دستور السنة الثالثة طرح هذا الدستور على الاستفتاء الشعبي ولكن بطريقة جديدة تكررت بعد ذلك ، وتستحق الإشارة إليها .

فعندما طرح الدستور للاستفتاء لم يطرح مجردا أى باعتباره قواعد موضوعية وعامة بل طرح مقرونا باسم نابليون . وهكذا دخل لأول مرة في النظام الدستوري الفرنسي نظام الاقتراع على الثقة بالقائد plebiscite تحت ستار الاستفتاء الشعبي référendum - والاقتراع بالثقة بالقائد ذى أصل قديم فقد أخذ به الرومان ، وكان مقتضاه موافقة الشعب plébe - على قرارات اتخذها قيصر من قبل ، وهو يختلف اختلافا أساسيا عن الاستفتاء الشعبي الذى ينصب على موضوع محدد . واختلاط الاقتراع بالثقة بالقائد بالاستفتاء الشعبي ، هي الصيغة التى كان نابليون أول من ابتكرها حين قدم

الدستور مقترنا باسمه كقنصل أول ، وكان المطلوب الاجابة « بنعم » أو « لا » على الأمرين معا وهو ما يعنى حقيقة ، إنه الاقتراع بالثقة أولا غايته أن يضفى على موضوع الاستفتاء شرعية ليست مستمدة من موافقة الشعب عليه بل من ثقته بشخص واضعه . هذا الخلط والاختلاط هو الذى تمثله المقولة التى يرويها بعض شراح القانون الفرنسى ، عندما سئل أحد الفرنسيين ما الذى أعجبك فى الدستور قال أعجبنى أن فيه نابليون^(١) ويقدمون دليلا على صورية الاستفتاء أن الدستور وضع فعلا موضع التنفيذ منذ ٢٥ ديسمبر ١٧٩٩ فى حين أن نتيجة الاستفتاء لم تظهر إلا فى ٧ فبراير ١٨٠٠ أى بعد تنفيذه بشهرين . وقد لجأ نابليون إلى هذه الطريقة مرة أخرى ليصبح قنصلا مدى الحياة (٢ أغسطس ١٨٠٢) ثم ليصبح امبراطورا « ١٨ مايو ١٨٠٤ » ثم استعمله من بعد ، لويس نابليون لتفويضه فى عمل دستور لفرنسا (ديسمبر ١٨٥١) وليكون امبراطورا (١٨٥٢) . ومع أن بعض فقهاء القانون فى فرنسا يهاجون هذا الأسلوب^(٢) وبعضهم يؤيدونه^(٣) طبقا لتقدير كل منهم لفائدة أو ضرر تمتع رئيس الدولة بنفوذ يتفق مع ما يمثله الاقتراع الشعب لصالحه ، إلا أن الذى يهنا هنا هو أنه مهما يكن من اطلاق لفظ « الاستفتاء الشعبى » على هذا الاجراء فإنه جزء من النظام النيابى سواء وقع ابتداء أى كان رئيس الدولة منتخبا من الشعب مباشرة أو تقدم رئيس الدولة خلال رئاسته بطرح الثقة بنفسه مرة أخرى ، طرحا غير مباشر ، من خلال الاستفتاء على موضوع هو - فى الواقع - صياغة لسياسته إنه إذن انتخاب كما ينتخب أعضاء مجلس النواب أو هو إعادة الاقتراع بالثقة كما يحدث أيضا - ولكن بشكل أكثر وضوحا - على أثر حل مجلس النواب وإعادة الانتخاب - ففى الحالتين يكون الانتخاب متضمنا موضوعا لا شك يدخل فى تقدير الناخبين عند الاقتراع ، ولكن قبول أو رفض هذا الموضوع يأتى من خلال الثقة أو عدم الثقة بصاحبه ، ثم ينتهى الأمر إلى اختيار شخص أو أشخاص أو إعادة اختيارهم أو التعبير عن استمرار الثقة فيهم . وكلها من خصائص النظام النيابى ولا تختلط فى دلالتها الدستورية بالاستفتاء الشعبى حتى لو اختلطت اجراءاتها وبالتالى لا تختلط فى آثارها . فالأقتراع بالثقة على شخص أو أشخاص ولو من خلال

موضوع مطروح على الاستفتاء هو استفتاء سياسى يولى الشخص السلطة أو يشبته فيها أو يؤكد ثقته به . وهنا يكن الخطر الذى يتخوف منه بعض فقهاء القانون الفرنسى خاصة عندما يجرى « الاستفتاء » فى حالة خلاف بين رئيس الدولة والبرلمان ، إذ يكون نجاح الرئيس الذى اقترح لصالحه الشعب كله أو أغلبه مصدرا لتضاعف قوته أمام برلمان لم ينتخب أى عضو فيه إلا قلة من المواطنين .»

٣٩ - دستور ١٨٧٥ :

بعد هزيمة فرنسا عام ١٨٧٠ ، صدر دستور ١٨٧٥ وهو عبارة عن مجموعة من القوانين الدستورية التى أصدرتها الجمعية الوطنية أيام ٢٤ فبراير و ٢٥ فبراير و ٢٦ يوليو ، و ٢ أغسطس ١٨٧٥ . هذا القانون الأخير هو الذى أكد نهائيا مبدأ التمثيل النهائى بتحريمه إلزام النائب أية تعليمات من ناخبى دائرته . وبهذا الدستور أصبح نظام الحكم فى فرنسا - وبقي لمدة طويلة - نيابيا برلمانيا مغايبا للنظام الانجليزى بفارق واحد هو أن رئيس الدولة ينتخب عن طريق المجلسين منعقدين معا (المادة ٢ من قانون ٢٥ فبراير ١٨٧٥) لمدة سبع سنوات ويمكن انتخابه مرات أخرى بدون حدود ، وهو غير مسئول ، ثم أن له بحكم المادة ٥ من قانون ٢٥ فبراير ١٨٧٥ ، بعد أخذ رأى مجلس الشيوخ ، حل مجلس النواب . بهذا كانت فرنسا أول جمهورية فى العالم تعطى رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب وإعادة الانتخابات .» .

فاذا أضفنا إلى هذا أن من حق رئيس الجمهورية أن يختصر مدة انعقاد البرلمان إلى خمسة أشهر فقط فى العام ، وأن يوقف عمله مرتين كل عام ولمدة شهر فى كل مرة وأن له اقتراح القوانين ، وأن يرفض إصدار القوانين ويطلب المناقشة فيها مرة أخرى (المادة ٧ من قانون ١٦ يوليو ١٨٧٥) وأن يوجه رسائل مباشرة إلى الشعب (المادة ٦) ، وأنه يمثل الأمة ويعين الوزراء ، يبدو واضحا أن دستور ١٨٧٥ قد أراد أن يقيم فى فرنسا حكومة قوية فى نظام نيابى برلمانى .

ومع ذلك فبعد أن سحقت فرنسا فى بضعة أيام فى الحرب العالمية

الثانية لم يختلف أحد في أن من أسباب هزيمتها أنها قد حرمت طوال الجمهورية الثالثة ، أى في ظل دستور ١٨٧٥ ، من أن تقوم فيها حكومة قوية أو مستقرة . ويحسبون عدد الوزارات التي قامت وسقطت في ظل ذلك الدستور بمائة وزارة . ويرجع فقهاء القانون^(١) هذه الظاهرة إلى سببين يعودان كلاهما إلى سبب رئيس واحد ، هو عدم مقدرة الشعب على أن يلعب دورا ، ولو مساعدا ، في نظام الحكم مما أدى إلى استبداد النواب بالسلطة ، هذان السببان هما :

أولا : عدم إمكان رئيس الجمهورية الرجوع إلى الشعب عن طريق حل مجلس النواب بالرغم من أن هذا الحق مقرر له دستوريا . ويرجع الفقهاء هذا العجز إلى أسباب متعددة منها سبب تاريخي هو أن المارشال مكماهون - أول رئيس للجمهورية - قد حاول أن يفعل مثل ما فعل من قبل ولم الرابع ملك المثلث^(٢) ، فعل مجلس النواب لأن له الجهات « جمهورية » . فقد كان مكماهون ملكيا ولم يكن يعتبر رئاسته الامقدمة لعودة الملكية . فلما جرت الانتخابات حصل الجمهوريون على أغلبية ساحقة ، ومنذ ذلك لم يجرؤ أى رئيس جمهورية آخر على حل مجلس النواب . ومنها ، أن رئيس الجمهورية ، المنتخب من قبل البرلمان ، والقابل للانتخاب لمدة أخرى غير محدودة - يكون في وضع ضعيف بالنسبة للبرلمان . ضعيف لأن البرلمان مصدر ولايته . وضعيف لأن في يد البرلمان أن يهدد ولايته . ولما كان لا يستطيع أن يحل مجلس النواب إلا بعد أخذ رأى مجلس الشيوخ فإن هذا المجلس الأخير ما كان ليأذن لرئيس الجمهورية بحل مجلس النواب الذي يقوم مثله على افتراض واحد هو تمثيل الأمة ، ومنها أنه إزام السلطات المتعددة المكونة لرئيس الجمهورية من ناحية وعدم مسئوليته عن ممارستها من ناحية أخرى ، فإن أعضاء البرلمان كانوا دائما حريصين ، على أن يختاروا لرئاسة الجمهورية أضعف الشخصيات المتاحة . لسبب أو أكثر من هذه الأسباب ، أولها مجمعة ، حرمت فرنسا طوال فترة الجمهورية الثالثة من رجوع الحكومة إلى الشعب عن طريق حل البرلمان ، أى حرمت كما يقول كاريه دى ملبرج من الأسلوب القاصر على حسم الصراعات التي تقوم فيما بين

السلطات^(١١٠) ، أو من الاحتكام إلى أسمى القضاة واعتبر الحل اعتداء على الأمة
مثلة في أعضاء مجلس النواب كما يقول بارتلمى^(١١١) : فأصبح للنواب السيطرة في
مواجهة رئيس الدولة .

ثانيا : السبب الثانى هو ضعف الاحزاب الفرنسية ، وهو مؤسسات
شعبية ، مما حال دون أن تلعب في فرنسا الدور الذى لعبته الاحزاب في
انجلترا حين استردت السلطة من البرلمان للشعب^(١١٢) . فلقد بقيت الاحزاب
الفرنسية منذ عام ١٨٣٠ فردية معزولة عن الجماهير غير منظمة تتجمع
حول أفكار نظرية ، وتفتقد أية برامج سياسية ، وما أن تتكون حتى
تتمزق إلى مجموعات متناحرة^(١١٣) . فلم يحدث أن حصل حزب فرنسى في ظل
الجمهورية الثالث على أغلبية مستقرة تمكنه من الحكم منفردا ، فكانت
الحكومات إما ائتلافية وبالتالي غير موحدة الرأى والسياسة مما يضعفها ،
وإما من أشخاص يفتقدون قوة الرأى والشخصية ، وبالتالي يصلحون -
لضعفهم - لى تلتقى الاحزاب المتنافرة على قبولهم . فضعفت السلطة
التنفيذية لحساب البرلمان لدرجة أن أعضاء اللجان البرلمانية كانوا في
الوزارات - أكثر نفوذا من الوزراء أنفسهم^(١١٤) .

على هذا الوجه الذى تميز بسيادة البرلمان وعزلة الشعب معا . أتيجت
أطول فرصة تاريخية لنظام نيابى نموذجى كامل لى يثبت صلاحيته لا في
التعبير عن إرادة الشعب أو الأمة ، حتى في حماية الدولة ذاتها وكانت
النتيجة سقوط فرنسا المشين تحت الاحتلال الالماني في بضعة أيام من بداية
الحرب العالمية الثانية . وقد كان لتلك التجربة الطويلة ونتيجتها المريرة
أثر حاسم في صياغة دساتير ما بعد التحرير وأهمها دستور ١٩٥٨ .

٤٠ - دستور ١٩٥٨ :

يمثل دستور ١٩٥٨ نقطة تحول كبير في تاريخ التمثيل النيابى
والديمقراطية شملت المبدأ والنظام والتطبيق جميعا . فمن حيث المبدأ لم
يأخذ الدستور لا بنظرية السيادة القومية (سيادة الأمة) ولا بنظرية
سيادة الشعب بل جمع بينها بصيغة فذة . ومن حيث نظام الممارسة لم يأخذ

بمبدأ التمثيل النهائي ولا بالمبدأ الديمقراطي بل جعل منها معا طريقين متوازيين وعلى مستوى دستوري واحد ، وضمن كل هذا في الفقرة الأولى من المادة الثالثة التي تقول : « السيادة القومية ملك للشعب ممارستها بممثليه وعن طريق الاستفتاء الشعبي »^(١٧) .

La souveraineté nationale appartient au peuple qui L'exerce par ces représentants et par voie de référendum .

أما من حيث التطبيق فإنه أورد نصين لا تحسب الأول منها أقل أهمية من الثاني :

أولا : حول الأحزاب السياسية الى مؤسسات دستورية فنص في المادة الرابعة منه ، أى ضمن المواد من ٢ إلى ٤ التي جاءت تحت عنوان « السيادة » ، على أن « الأحزاب والتجمعات السياسية تساهم في التعبير عن الآراء بالاقتراع . وهي تتكون وتدارس نشاطها بدون تدخل . ويجب عليها أن تحترم مبادئ السيادة القومية والديمقراطية »^(١٨) . كانت الاتهامات الأولية لهذه الخطوة قد ظهرت بعد تحرير فرنسا في بعض نصوص دستور ١٩٤٦ وفي نطاق تنظيم عضوية ونشاط الجمعية الوطنية ، وكانت تشير اليها بكلمة مجموعات *des groupes* . فجاء دستور ١٩٥٨ وأفرد لها نصاً في صدارته لأول مرة في فرنسا . نقول في فرنسا لأنه في نطاق الدستور الانجليزي غير المكتوب ، وتقاليده لا شك في أن الأحزاب تعتبر مؤسسات دستورية ، وفي قمة السلطة أيضا . ولكن القرار لها بهذه الصفة في دستور مكتوب حدث لأول مرة في فرنسا عام ١٩٥٨ . وترتب على هذا النص نتيجتان مهمتان دستوريا . أولاها : إن الأحزاب أصبحت ركنا من أركان نظام الحكم ، بحيث إن منعها هو خرق للدستور سواء جاء هذا المنع من السلطة التنفيذية بمرسوم أو قرار أو جاء عن طريق البرلمان بقانون ، ففي الحالتين يكون الاجراء باطلا دستوريا ، وكل ما يترتب عليه باطل ، بمعنى أن الانتخابات التي تحدث في غيبة الأحزاب تعتبر باطلة ، وكل ما تسفر عنه يصبح باطلا ، سواء كان انتخابا لرئيس الجمهورية أو لأعضاء البرلمان .

وينتمى بالفصل في هذا البطلان المجلس الدستوري constitutionnel

Le conseil الذى أنشأه دستور ١٩٥٨ (المواد ٥٦ إلى ٦٣) وأسند إليه سلطة الفصل فى صحة انتخاب رئيس الجمهورية (المادة ٨٥) وأعضاء البرلمان (المادة ٥٩) والاستفتاء الشعبى (المادة ٦٠) . النتيجة الثانية هى تحميل الأحزاب مسئولية دستورية . فلم يعد بقاء الأحزاب أو حلها متوقفا على إرادة أعضائها ، ولم يعد أعضاؤها ملزمين فقط ببرامجهم ومبادئهم ولوائحهم الداخلية بل أصبح على الأحزاب أن تساهم إيجابيا فى الحياة الدستورية . وأهم أثر لهذا فى اعتقادنا أن الأحزاب فى فرنسا لم تعد قادرة دستوريا على مقاطعة الانتخابات بأية حجة لأن هذا تعطيل للدستور ، ولا أصبحت قادرة على الالتجاء الى العنف لأن هذا يخالف واجبها الدستورى فى احترام المبادئ الديمقراطية ، ولا أصبح أى حزب منها قادرا على أن يتبع أية دولة أجنبية أو يتلقى منها تعليمات أو أموالا لأن هذا يخالف واجبها فى احترام السيادة القومية . وقد أدى كل هذا فعلا إلى أن أصبحت الأحزاب فى فرنسا أكثر تنظيما وأكثر جدية وأقل انقساما فأصبح الحكم فى فرنسا ، منذ ١٩٥٨ ، أكثر استقراراً وكفاءة .

ثانيا : النص الثانى هو ما جاء فى المادة ١١ من الدستور التى تقول « لرئيس الجمهورية ، بناء على اقتراح الحكومة أثناء دورات الانعقاد أو اقتراح مشترك من المجلسين ، ينشر كل منها فى الجريدة الرسمية ، أن يطرح على الاستفتاء الشعبى أى مشروع قانون يتعلق بتنظيم السلطات العامة أو يتضمن الموافقة على اتفاق بين أسرة الدول^(١) ، أو يستهدف التفويض بالتصديق على معاهدة يمكن - حتى مع عدم مخالفتها - للدستور ، أن يكون لها أثر فى أداء المؤسسات وظائفها . وعندما يسفر الاستفتاء الشعبى عن قبول المشروع يصدره رئيس الجمهورية فى المدة المحددة فى المادة السابقة (١٥) يوما^(٢) .

وقد طبقت هذه المادة أربع مرات فى المدة من ١٩٦١ حتى ١٩٦٩ فى رئاسة الجنرال دى جول وكانت كل مرة تضيف مزيدا من الوضوح لطبيعة وحدود الاستفتاء الشعبى كأسلوب لممارسة الديمقراطية :

المرّة الأولى : يوم ٨ يناير ١٩٦١ وقد تضمن الاستفتاء سؤالين أحدهما خاص بتنظيم السلطات في الجزائر والثاني خاص بمبدأ حق الجزائر في تقرير مصيرها . وكان مبرر الاستفتاء هو أنه : « في مواجهة موقف العناد الاجرامى الذى يقفه منذ سنوات أولئك الذين يحاولون دون تسوية المشكلة الجزائرية ، ويهددون المؤسسات الديمقراطية ، ولا يقدمون حلا إلا الاستمرار إلى مالا نهاية في الحرب ، فإن رئيس الجمهورية يطلب مساندة الأمة » . وتعرض هذا الاستفتاء للنقد خاصة من الأحزاب اليسارية ومن بينها الحزب الشيوعى الذى صوت : « لا » ضد استقلال الجزائر لأنه يرفض أسلوب الاستفتاء الشعبى بصيغته التى طرحت . وكان ذلك هو أيضا موقف اليسار غير الشيوعى ، وانصبت الاعتراضات أساسا على أنه لا يجوز أن يطرح على الشعب سؤالان متداخلان ويطلب منه أن يجيب بنعم أو لا^(٣٨) . كما نقده بعض الفقهاء من الناحية الدستورية فقال الأستاذ بوردو : انه لاشك في دستورية السؤال الخاص بتنظيم السلطات في الجزائر لأنه يدخل في نطاق المادة ١١ ولكن استفتاء الشعب على استقلال الجزائر ليس دستوريا لأننا « لانرى كيف يمكن أن يكون التصويت على تقرير مصير الشعب الجزائرى متفقا مع نص المادة ١١ »^(٣٩) .

المرّة الثانية : كانت أيضا بخصوص الجزائر . ففي يوم ٨ أبريل ١٩٦٢ طرحت على الاستفتاء اتفاقيات ايفيان التى أبرمت بين الحكومة المؤقتة لجمهورية الجزائر وبين الحكومة الفرنسية بعد مفاوضات مرية طويلة بدأت في مايو ١٩٦٠ . وأسفرت النتيجة عن قبولها بأغلبية سبعة عشر مليوناً تقريبا ضد مليونين . وقبلتها جميع الأحزاب الفرنسية ماعدا مجموعة « وحدة الجمهورية » . ومع ذلك فقد أثار الاستفتاء عديدا من الآراء الفقهية والدستورية طرحها المؤيدون لنتيجته .. وهذا يقطعنا فرصة التعرف على آراء قانونية في الاستفتاء الشعبى غير متأثرة بموقف سياسى مضاد ، أى آراء قانونية صرفة .. وحق يمكن فهم تلك الآراء على وجه أفضل نلاحظ ما يلى .

أولا : إن الاستفتاء الشعبى الذى طرح من قبل (يناير ١٩٦١) كان قد

أسفر عن موافقة الشعب الفرنسى على مشروع القانون الذى تضمن تفويض الحكومة فى تسوية مسألة الجزائر على أساس حق تقرير المصير . ولكنه تضمن أيضا أن ما تسفر عنه جهودات الحكومة فى هذا الشأن يجب أن يطرح على الشعب الفرنسى بالطرق الدستورية .

ثانيا : إنه فى اليوم السابق على ابرام اتفاقيات ايفيان (١٩ مارس ١٩٦١) ألقى الرئيس الفرنسى ديغول خطابا طويلا أعلن فيه الموافقة على الاتفاقيات ، كما أعلن فى اليوم التالى أنه هو ، سيطلب من الشعب الفرنسى رأيه ، عن طريق الاستفتاء الشعبى فى :

١ - ما أعلنه يوم ١٩ مارس ١٩٦١ .

٢ - تفويضه فى اتخاذ الاجراءات اللازمة للتعاون الفرنسى الجزائرى فيما لو اختار شعب الجزائر الاستقلال .

٣ - والى أن يتم هذا يجب تفويض رئيس الجمهورية فى اصدار قرارات وأوامر لتطبيق ما أعلنه يوم ١٩ مارس ١٩٦١ . كما تضمن الخطاب اعلانا بالعفو عن بعض الجرائم التى ارتكبت أثناء القتال .

ثالثا : إن اتفاقيات ايفيان ذاتها تتضمن موضوعين :

١ - اتفاقية إيقاف إطلاق النار .

٢ - اتفاقية باجراء استفتاء شعبى فى الجزائر على الاستقلال عن فرنسا ، يحدد فيه الشعب الجزائرى مصيره .

على أساس هذه الملاحظات وجهت إلى استفتاء ٨ أبريل ١٩٦٢ الانتقادات الآتية (١) :

١ - إن الاستفتاء قد تضمن موضوعات أبدى الشعب الفرنسى رأيه فيها فى الاستفتاء الشعبى السابق (٨ يناير ١٩٦١) وبالتالى فإن الاستفتاء عليها مرة أخرى يكون غير دستورى لانه غير لازم قانونا أو لا يجوز الاستفتاء الشعبى فى أمر تملك السلطة حق اجرائه بناء على قانون سابق .

٢ - ان الاستفتاء لا يقع في نطاق أى من الحالات الواردة على سبيل الحصر في المادة ١١ من الدستور . فهو اذ يتضمن تنظيم استفتاء شعبى آخر في الجزائر حول حق تقرير المصير لا يدخل في نطاق الحالة الأولى (تنظيم السلطات العامة) . وهو اذ يتضمن الموافقة على اتفاقيات ايفيان لا يدخل لا في الحالة الثانية (الموافقة على اتفاقيات الأمرة الدولية ولا في الحالة الثالثة (التصديق على المعاهدات) ، لأن الجزائر معتبرة جزءا لا يتجزأ من جمهورية فرنسا طبقا للدستور ، فلا هى عضو في الأمرة الدولية ولا هى دولة مستقلة وبالتالي فان الاستفتاء غير دستورى لأنه يخالف نصا دستوريا آخر ولا يجوز الاستفتاء على قانون يخالف نصا دستوريا .

٣ - إنه إذا اعتبرت اتفاقيات ايفيان معاهدة فإن لرئيس الجمهورية بحكم السلطة المخولة له في المادة ٥٢ من الدستور أن يبرمها بدون حاجة الى استفتاء . وبالتالي فإن استفتاء ٨ أبريل ١٩٦٢ غير دستورى لأنه وارد على أمر نظم الدستور ذاته كيفية اجرائه وعين السلطة التى تجريه أى أنه غير لازم دستوريا وهذا تأكيد للاعتراض الأول ، وهو عدم جواز الاستفتاء على أمر تملك السلطة اجراءه طبقا للدستور .

٤ - إن الاستفتاء قد تضمن تفويض رئيس الجمهورية في أن يتخذ بمقتضى أوامر أو مراسيم كافة الاجراءات التشريعية واللائحية اللازمة لتطبيق ما أعلنه يوم ١٩ مارس ١٩٦٢ . ولما كانت مواد الدستور قد جعلت اصدار التشريع من اختصاص البرلمان واصدار اللوائح العامة من اختصاص مجلس الوزراء واشترطت موافقة البرلمان في حالة تفويض رئيس الجمهورية باصدار قرارات لها قوة القانون ، فإن الاستفتاء يكون غير دستورى لأنه يسلب المؤسسات الدستورية ما يدخل في اختصاصاتها ويضول رئيس الجمهورية مالا يدخل في اختصاصه بدون اتباع الاجراءات الواردة في الدستور ، وبناء عليه لا يجوز أن يكون الاستفتاء الشعبى وسيلة لتجاوز السلطات اختصاصاتها الدستورية .

هـ - إن الاستفتاء يتضمن ما أعلنه الرئيس دييجول يوم ١٩ مارس ١٩٦٢ ، وقد جاء في ذلك الخطاب إعلانا للعفو عن بعض الجرائم وليس الاستفتاء طريقا لتقرير العفو ، إذ أن المادة ٢٤ من الدستور قد نصت على أن يكون تنظيم حالات العفو بقانون . وبناء عليه لا يجوز الاستفتاء الشعبي على قانون يتضمن مخالفة لنص في الدستور .

المرّة الثالثة : كانت في ٢٨ أكتوبر ١٩٦٢ وأثار هذا الاستفتاء أيضا مشكلة دستورية . ذلك لأن رئيس الجمهورية قد طرح على الاستفتاء مشروع قانون يتضمن تعديل نص في الدستور خاص بطريقة انتخاب رئيس الجمهورية^(١) في حين أن المادة ٨٩ من الدستور ذاته قد رسمت طريقا محددًا لتعديل الدستور ، طبقا لهذه المادة يطرح التعديل للاستفتاء الشعبي بعد موافقة مجلس النواب ، أو ، إذا رأى رئيس الجمهورية ، يعرض على المجلس مجتمعين ويوافق عليه بنسبة ثلاثة أخماس الأصوات . ولكن في ٢٨ أكتوبر ١٩٦٢ طرح على الاستفتاء مباشرة ، طبقا للمادة ١١ من الدستور ، مشروع قانون بتعديل المادتين ٦ و ٧ الخاصتين بكيفية انتخاب رئيس الجمهورية قبل موافقة البرلمان .. ولما كان التعارض هنا واضحا فقد استند مؤيدو الاستفتاء على نص المادة ٣ من الدستور التي تقول إن « السيادة القومية ملك للشعب يمارسها بممثليه أو عن طريق الاستفتاء » ، على أساس أن النصوص الدستورية نصوص تتعلق بتنظيم ممارسة السيادة فيمكن إصدارها وتعديلها عن طريق الاستفتاء الشعبي . وأن المادة ١١ ، المقيدة بمجالات ثلاثة ذكرتها ، خاصة بالقوانين .

هذا الرأي بالإضافة إلى الآراء التي قيلت نقدا للاستفتاء السابق ، يؤدي إلى ثلاث نتائج مهمة :

الأولى : إنه إذا كان المعروض على الاستفتاء موضوعا تشريعيا عاديا فيجب أن يكون مقصورا على الحالات المبينة في المادة ١١ من الدستور وألا يخالف قاعدة دستورية .

الثانية : إنه إذا كان المعروض على الاستفتاء موضوعا دستوريا فهو طبقا

للمادة الثالثة لا يخضع لأية قيود غير اجرائية باعتباره استعمالا للسيادة التي يملكها الشعب ، وما يسفر عنه يكون قاعدة دستورية .

الثالث : إن كل ما يوافق عليه الشعب في الاستفتاء تكون له القوة الملزمة للقواعد الدستورية .

وقد تأكدت هذه النتيجة الثالثة عندما لجأ رئيس مجلس الشيوخ إلى المجلس الدستوري يطلب رأيه في دستورية ما أسفر عنه الاستفتاء من تعديل لنص المادتين ٦ و٧ من الدستور فأفتى المجلس « بعدم اختصاصه » وقال إنه « يبين من روح الدستور الذي أقام من المجلس الدستوري منظما لنشاط السلطات العامة أن القوانين التي عنها في المادة ٦١ (التي تعرض على المجلس للتأكد من دستورتها) هي القوانين التي يصدرها البرلمان فقط ، وليست القوانين التي يصدرها الشعب عن طريق الاستفتاء الشعبي لأن هذه تمثل تعبيراً مباشراً عن السيادة القومية »^(١١١).

ويذهب الأستاذ بوردو إلى غير ما ذهب إليه هذه الفتوى على أساس أنه إذا سلمنا أن الشعب بصفته سلطة تفرعية هو فوق البرلمان فإنه يجب أن نقرر أن القانون الذي يسفر عنه الاستفتاء الشعبي *Ioi référendaire* لا يجوز تعديله بقانون عادي يصدر من البرلمان ، ولكن الأمر على غير هذا ، إذ ما دام الدستور قد نظم طريقة لتعديل أو إلغاء القوانين فلا بد من احوال نصوصه . أما عن القول بأن الشعب وحده هو الذي يستطيع أن يُلغى ما فعله الشعب فهي حجة واهية مادام الدستور نفسه الذي وافق عليه الشعب قد نص على امكان تعديله بدون عرض التعديل على استفتاء إذا رأى رئيس الجمهورية عرض التعديل على مجلس البرلمان مجتمعين^(١١٢).

المرّة الرابعة : في ٢٩ أبريل ١٩٦٩ وفيها رفض الشعب الموافقة على مشروع القانون الذي عرض على الاستفتاء فاستقال الجنرال ديغول من رئاسة الجمهورية . ولهذا الاستفتاء دلالة أخرى مهمة . ذلك أن كل الذين تقدوا الاستفتاء الشعبي يفترون في حجة واحدة وهي أنه يتحول إلى اقتراع

بالثقة Plébiscite يكسب به رئيس الدولة سلطات ليست له ونفوذا أقوى في مواجهة البرلمان^(٧) . وقد كانت هذه هي الحجة الأساسية لنقد الاستفتاءات الشعبية التي أجريت في فرنسا تحت حكم دييجول فقد أتهم الجنرال بأنه قد اتخذ الاستفتاء الشعبي وسيلة ليتحول إلى قيصر أو ديكتاتور . ويذهب البعض إلى أن مجرد استقالته بعد استفتاء يوم ٢٩ أبريل ١٩٦٩ تؤكد الطابع الشخصي للاستفتاء فقد اعتبر دييجول نتيجة الاستفتاء سحباً للثقة منه^(٨) .

ولكننا نعتقد أن هذه الحجة تنطوي على مغالطة ، فإن كل ما أسفر عنه الاستفتاء هو رفض الشعب لمشروع قانون ، أما أن الرئيس دييجول قد رأى أن يستقيل بعد هذا فهو يقبل تفسيرين كلاهما محتمل . فإما أنه اعتبر نتيجته اقتراعاً بعدم الثقة به ، وإما أنه رأى عدم امكانه الاستمرار في الحكم بعد أن رفض الشعب سياسته في الموضوع الذي عرض على الاستفتاء (تقسيم اداري لفرنسا وتعديل في اختصاصات مجلس الشيوخ) . فإذا كان التفسير الأول لمسؤوليته تقع على الرئيس دييجول وفهمه الخاص للاستفتاء الشعبي ، ولا تعدح في الاستفتاء الشعبي كأسلوب لممارسة الديمقراطية . أما إذا كان التفسير الثاني فهو تأكيد لمصاحبة الاستفتاء الشعبي كأسلوب للممارسة الديمقراطية بدون خوف من أن يتحول إلى اقتراع بالثقة بالقائد مادام الشعب قد رفض مشروعاً مطروحاً من دييجول رئيس فرنسا وقائد معركة تحريرها وتعميرها ، وأعظم رجالاتها في العصر الحديث . وفي الحالتين ، إذا كان الشعب يستطيع أن يلغى نتيجة انتخابات سابقة لرئيس الجمهورية ويسقطه عن طريق الاستفتاء الشعبي فإن هذا منتهى الديمقراطية كما يقول موريس دي فرجيه^(٩) . ثم أليس النظام النيابي قائماً على أساس الثقة بين الحكومة والنواب^(١٠) ؟ بل أن شرعية النظام النيابي كله قائمة على أساس أن الانتخاب هو تعبير عن ثقة الناخبين بالنائب ، وهي وحدها كافية ، فلا يلتزم بعدها بشيء في مواجهة من وثقوا به إلى أن يعود إليهم مرة أخرى في انتخاب جديد فإن كانت الثقة بائزلاً قائمة انتخابوه وإلا انتخبوا غيره^(١١) .

على أي حال فإن الذين ينتقدون صلاحية الاجراءات الدستورية للممارسة الديمقراطية عن طريق الاستفتاء الشعبي في فرنسا لا يعترضون

على الاستفتاء الشعبي في ذاته . وفي موضوع آخر من كتابه يدافع الأستاذ بوردو - كما فعل غيره - عن الاستفتاء الشعبي كأسلوب مصحح للنظام النيابي^(٣) . وأصبح مسلما به تقريبا في الفقه الفرنسي بين أنصار نظام التمثيل النيابي أنه لا بد من جهد مبذول لمواجهة استبداد البرلمانات وأن الاستفتاء الشعبي وسيلة مجدية في سبيل هذه الغاية^(٤) . وهكذا نرى كيف تطور نظام التمثيل النيابي إلى رفع الأحزاب إلى مستوى المؤسسات الدستورية ورفع قرارات الشعب في الاستفتاء إلى مرتبة القواعد الدستورية .

ولكن تطبيقات الاستفتاء الشعبي في فرنسا ، ليست هي كل صور هذا الأسلوب الديمقراطي فثمة أشكال أخرى للوصول إلى رأى الشعب ونفاذه تستحق أن نعرضها هنا ونختتم بها هذا الفصل من الدراسة .

٤١ - الاستفتاء الشعبي :

الاستفتاء الشعبي Référendum أسلوب في ممارسة الديمقراطية أخذ اسمه من التقاليد القديمة لنظم الحكم في المقاطعات السويسرية . فقد كانت المقاطعات السويسرية Cantons تكون فيما بينها جامعة Iigue لها مجلس Diète ذو اختصاصات تشريعية . وكانت كل مقاطعة تمثل في المجلس مندوبين اثنين تزودها بتعليمات محددة لا يجوز لها مخالفتها أو تجاوزها إلا بعد الرجوع إلى référer إليها . وكان أسلوب عودتها أن تطرح المسألة التي جددت في المجلس على شعب المقاطعة للمراجعة ad référendum^(٥) . وأول ما نلاحظه أن الرجوع إلى الشعب هو بقصد أخذ رأيه في موضوع لم يكن المندوبان مفوضين أصلا برأى فيه ولم يكن لاختيار مندوبين آخرين . فهو يختلف اختلافا أصليا عن انتخاب الأشخاص سواء كان الشخص رئيسا لدولة أو نائبا في البرلمان . ومع أنه كانت للاستفتاء الشعبي تطبيقات معاصرة للثورة الفرنسية وبعدها في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية إلا أن أهمية الاستفتاء الشعبي بدأت في الظهور بعد الحرب العالمية الأولى في دول وسط أوروبا . فبدلا من أن يكون الاستفتاء الشعبي منظما احتياطيا لنشاط

النظام النيابي أو عاملا ثانويا بجواره أدخل في صلب النظام الدستوري وأصبح فيه الضابط الرئيسي إن لم يكن ضابطا موازيا للتمثيل النيابي^(٣٧). ودافع عنه بمقدرة فائقة واحد من ألمع فقهاء القانون العام هو الأستاذ كاريه دي ملبرج في مقال طويل نشره في مجلة القانون العام الفرنسية سنة ١٩٣١ قال فيه : إن التطور الدائم لادخال الاستفتاء الشعبي في النظام النيابي مماثل للتطورات التي أدت إلى ظهور النظام النيابي كحصانة ضد استبداد الملكيات المطلقة ، وأنه يؤدي إلى ذات الدور في مواجهة السلطات المطلقة للبرلمانات التي أسفر عنها النظام النيابي ويجب أن ينظر إليه على هذا الأساس . وأنه على أي حال نتيجة طبيعية للنظام النيابي ذاته ، وذلك لأنه منذ البداية ظهر النظام النيابي بقصد تدعيم سلطة البرلمان في مواجهة استبداد التاج ولكن هذا لا يعنى اغفال أن سلطة البرلمان قد قامت منذ البداية أيضا على أساس علاقة مفترضة بالشعب المعترف له بالسيادة . وهذا يقتضى أن نتوقع تزايد حقوق الشعب في ظلّه إلى الحد الذي يحمله على أن يمسك بها في مواجهة البرلمان ذاته . ومن هذه الزاوية يمكن القول بأن النظام النيابي نظام انتقال ما بين استبداد الملوك وديمقراطية الشعب وأن مصيره الطبيعي أن يؤدي إن لم يكن إلى الديمقراطية الكاملة ، فعلى الأقل إلى تزاوج بين المؤسسات النيابية والمؤسسات الديمقراطية^(٣٨). ويقصد الفقيه الكبير بالمؤسسات الديمقراطية الاستفتاء الشعبي على وجه التحديد .

هذه التجارب الديمقراطية لم يكتب لها الاستمرار بفعل النظم الديكتاتورية (النازية والفاشية) التي سادت أوروبا في العقد الرابع من هذا القرن ، ولكن ما أن انتهت الحرب العالمية الثانية بهزيمة الديكتاتورية الفاشية والنازية حتى عاد الاستفتاء الشعبي يأخذ مكانه أولا في دستور إيطاليا الصادر عام ١٩٤٧ (المادة ٧٥)^(٣٩) ثم بشكل أكثر قوة وثباتا في فرنسا ابتداء من عام ١٩٤٦ إلى أن استقر جنبنا إلى جنب مع التمثيل النيابي كأسلوبيين دستوريين لإصدار القوانين كما رأينا من قبل .

ثم أن تعبير الاستفتاء الشعبي قد دخل حياتنا الدستورية في مصر العربية منذ عام ١٩٥٦ في المواد ١٤٥ و ١٨٩ و ١٩٦ من دستور ١٩٥٦ والمادة

١٢٩ من دستور ١٩٦٤ والمادتين ٧٤ و ١٢٥ من دستور ١٩٧١ .

٤٢ - تقسيمات للاستفتاء الشعبي :

ولا يتفق فقهاء القانون ، لا في مصر ولا في فرنسا ، على تقسيم لصور الاستفتاء الشعبي^(١) ، فيقسمونه من حيث موضوعه إلى استفتاء دستوري واستفتاء تفريري واستفتاء سياسي تبعا لما إذا كان موضوع الاستفتاء قاعدة دستورية أو قاعدة تفريرية عادية أو مجرد رأى سياسي . ويقسمونه من حيث وجوب اجرائه إلى استفتاء اجباري إذا نص الدستور على وجوبه واستفتاء اختياري إذا لم يكن واجبا ولكن جائزا للحكومة أو لعدد الناخبين ويقسمونه من حيث وقت اجرائه إلى استفتاء استشاري إذا كان سابقا لصدور التشريع واستفتاء تصديقي إذا كان واردا على تشريع سبق صدوره . ويقسمونه إذا تم بناء على رغبة شعبية إلى اقتراح شعبي إذا كان موضوع الرغبة اصدار قانون واعتراض شعبي إذا كان موضوعها الاعتراض على قانون . ويضيفون إلى كل هذا ما يسمونه استفتاء تحكيميا إذا كان المقصود به الفصل في نزاع قائم بين السلطات ، كما يضيفون اليه الحل الشعبي والاقالة الشعبية إذا انصب على حل مجلس النواب جميعا أو أحد أعضائه .

ولم نعتقد أن كل هذه التقسيمات بالرغم من أنها جد مفيدة لتسهيل دراسة الاستفتاء الشعبي إلا أنها تؤدي إلى اختلاط بين الاستفتاء الشعبي وبين التمثيل النيابي في حين أنها أسلوبان متميزان من حيث المبدأ ومن حيث الآثار . الأول أسلوب ديمقراطي ، والثاني أسلوب « مفترض » أنه ديمقراطي . كما أن تعدد أشكال الاستفتاء الشعبي في حين أن الاستفتاء الشعبي واحد وليس متعدد الصور إذ هو قرار يصدره الشعب عن طريق الاقتراع على قاعدة تفريرية .

وسنبدا بالصورتين يجب استبعادها في رأينا :

(أ) ويدخل في هذه ما يسمى الحل الشعبي dissolution populaire أى حل المجلس النيابي بناء على طلب من عدد معين من أفراد الشعب ، ومثاله دستور

مقاطعة بيرن الصادر في ٤ يونيو ١٨٩٣ (المادة ٢٢) ودستور باد (ألمانيا) الصادر في ٢١ مارس ١٩١٩ المادة (٤٦) ودستور بافيير (ألمانيا) الصادر في ١٤ أغسطس ١٩١٩ (المادة ٣٠)^(٨٠) ويدخل فيها عزل أعضاء مجلس النواب أو الموظفين Révocation ou Recall ومثاله دستور اريزونا (الولايات المتحدة الأمريكية) المعدل عام ١٩١٢ ويدخل فيه عزل رئيس الجمهورية ومثاله دستور فيمار (ألمانيا) الصادر في ١١ أغسطس ١٩١٩ (المادة ٤٣) في كل هذه الحالات يستفتى الشعب إما لانتخاب أشخاص نوابا عنه في مجالس تشريعية أو رئاسة الدولة أو في عزلهم فهي عملية انتخابية تدخل في نطاق التمثيل النيابي ولا تتضمن قرارا تشريعيا لا دستوريا ولا عاديا فهي غير داخلية في الاستفتاء الشعبي بمعناه الصحيح كما يسميه الأستاذ لافريير^(٨١) .

(ب) يدخل في الاستفتاءات الانتخابية أيضا ما يسمى بالاستفتاء السياسي الذي موضوعه استطلاع رأى الشعب في سياسة رئيس الدولة من خلال طرحها عليه ولا يكون ما يسفر عنه الاستفتاء ملزما قانونا أو دستوريا له . ويميز الاستفتاء أنه غير وارد على قاعدة تشريعية دستورية أو عادية . هذا الاستفتاء ليس في حقيقته أكثر من اقتراح بالثقة Plébiscite الذي تعرضنا له من قبل ، وعرفنا من التجربة الفرنسية ومن النشأة التاريخية للاستفتاء الشعبي أنها اجراءان مختلفان . فالأقترح بالثقة ، أو ما يسمى بالاستفتاء السياسي ، ليس استفتاء شعبيا بمعناه القانوني الصحيح . ومثاله ما جاء في المادة ١٤٥ من الدستور المصري الصادر في ١٩٥٦ كما سئرى فيما بعد . بل هو أسلوب سياسي لتقوية مركز رئيس الدولة بحجة أن الشعب قد وافق على برنامجها السياسي في حين أن الاستفتاء لا يلزمه ولا يلزم الشعب . دستوريا - بهذا البرنامج .

ثانيا - الاستفتاء الاستشاري : Referendum de consultation

يميزونه بمقارنته بالاستفتاء التصديقي référendum de ratification ويقال إنها اجراءان يطرح بمقتضاها البرلمان على الشعب

قانونا ثم اصداره (الحالة الثانية) لأخذ رأيه فيه أو مشروع قانون لم يصدر بعد (الحالة الأولى) ليصادق عليه الشعب . وأن الاستفتاء يكون غير ملزم للبرلمان في الحالة الأولى وملزما له في الحالة الثانية ، انه استفتاء شعبي لاشك فيه لأنه وارد على قانون ، ولكن المثير للانتباه أنه يطرح حالة صعبة القبول قانونا من ناحيتين . الأولى : في الحالة الأولى حيث يكون أو يمكن أن يكون رأى الشعب في قانون رأيا استشاريا . والحالة الثانية حيث يطرح القانون بعد نفاذه على الاستفتاء الشعبي .

وقد بحثنا عن أصل هذا النوع من الاستفتاء الاستشاري فلم نجد ، فالفقهاء العرب في مصر^(١١) ينقلون عن فقهاء فرنسا^(١٢) الذين أوردوه وناقشوه كافتراض نظري رفضه إيمان ودافع عنه بارتلى وشكك في صحته بوردو . أما على المستوى الدستوري فيذكر بارتلى أنه كانت فكرة محاولتان لإدخال الاستفتاء الشعبي الاستشاري في الدستور الفرنسي عام ١٩١٠ وعام ١٩١١ وفشلنا للتناقض القائم بين الوظيفة التشريعية للبرلمان وتخليه عن هذه الوظيفة باستشارته الشعب قبل موافقته على القانون أو بعد موافقته عليه . ويضيف بوردو إن محاولتين أخريين بذلتا عام ١٩٥٠ وعام ١٩٦٨ لاعطاء البرلمان حق الاستفتاء الشعبي ورفضتا ، والفقيه الوحيد الذي ضرب مثلا هو لافريير فأشار في هامش صفحة ٤٢٤ من كتابه الى المادة ٣٠ من مشروع الدستور الذي قدمه الجيروندي الى الجمعية الأساسية عام ١٧٩٣ والتي كانت تقول الهيئة التشريعية أن تستطلع رأى الجمعية الأولية في المسائل ذات الأهمية الأساسية للجمهورية كلها *la République entière intéresseront essentiellement* وهو مثال لا يفيد في حالتنا . أولا لأن مشروع الجيروندي قد رفض أو تعدل ، وعندما صدر معدلا لم يرد به هذا النص^(١٣) . وثانيا لأن هذا النص لم يتحدث عن مشروع قانون لم يصدر بعد أو قانون تمت الموافقة عليه . وأشار الأستاذ لافريير في الموضع ذاته إلى المادة ٤٩ من الدستور السويدي التي تنص على : « في الحالات التي تقتضى أهمية مسألة ما أو طبيعتها الخاص معرفة رأى الشعب قبل اتخاذ قرار نهائي فيها

يمكن أن يصدر قانون لاجراء استفتاء شعبي . كما أشار الى أن برلمان النمسا يلجأ « في بعض الأحيان » إلى الاستفتاء الشعبي الاستشاري ، لم نستطع العثور على أثر لنص دستوري يعطى برلمان النمسا حق الاستفتاء الاستشاري . أما عن الدستور السويدي فإن النص الذي أورده الاستاذ لافريير يختصر . فالدستور السويدي الصادر في ٢٢ يونيو ١٨٦٦ ينص على أنه في حالة ما إذا اقتضت أهمية مسألة ما أو طبيعتها الخاصة استطلاع رأى الشعب قبل اتخاذ قرار نهائي فيها فإن الملك والبرلمان يصدران معا قانونا مقرررا للاستفتاء الشعبي ويجب أن يحدد هذا القانون السؤال أو الأسئلة المطلوبة الإجابة عنها ووقته وطريقة اجرائه وعندما ينتهى الاستفتاء - وهذا هو المهم - فإن القرار الذي يصدر يعامل معاملة القوانين الأساسية^(١١) فهو لا يحدد نوع المسألة ، ثم أنه يحتفظ لرأى الشعب بقوة إلزامه فهو ليس اذن استفتاء استشاريا .

والواقع أن الفقيه ايمان قد طرح الموضوع على حقيقته . فبعد أن قال إنه يمكن تصور الاستفتاء الاستشاري قرر أنه مناقض لمبدأ التمثيل النيابي بما يتضمنه من تخلى البرلمان عن وظيفته الدستورية . وأنه في كل الحالات غير مفيد . ثم استند إلى هذا الرأى ليرفض حق مبدأ الاستفتاء على الدستور ، وكانت حجته الأساسية في عدم جدوى الاستفتاء الاستشاري هي عدم كفاءة الشعب في الاقتراح على نصوص ستصبح بعد الموافقة عليها قواعد دستورية أو قانونية ملزمة^(١٢) ، أى أنه - أيضا - يقر لما يسفر عنه الاستفتاء بقوته الملزمة .

على أساس ما سبق فانا نستبعد ما يسمى الاستفتاء الاستشاري لأنه يتناقض من ناحية مع مبدأ التمثيل النيابي عندما يلجأ اليه البرلمان ، ويتناقض من ناحية أخرى مع المبدأ الديمقراطي (الاستفتاء الشعبي) عندما يكون رأى الشعب استشاريا ، ولا سابقة دستورية له .

٤٣ - اجراءات الاستفتاء الشعبي :

إذا استبعدنا الاستفتاءات السابقة تبقى لنا صورة وحيدة هي

« اقتراح الشعب على مشروع قاعدة قانونية ، دستورية أو عادية ، تصبح بمجرد الموافقة عليها ملزمة » . وهذا هو الاستفتاء الشعبي . ولكن الوصول إليه يكون بأساليب إجرائية مختلفة هي ذاتها التي يقيمون إليها الاستفتاء الشعبي ذاته في حين أنها تقسيمات واردة على أسلوب طرح الموضوع على الاستفتاء الشعبي .

أما إذا كان لابد من تقسيم للاستفتاء الشعبي فلا يمكن إلا أن يكون على أساس طبيعة القاعدة القانونية موضوع الاستفتاء فهو قسمان :

أولاً : الاستفتاء على الدستور أو تعديلاته *référéndum constitutionnel* وفيه تقوم جمعية تأسيسية أو الحكومة بإصدار مشروع دستور يطرح على الاستفتاء الشعبي فإن وافق عليه نفذ ومثاله من مصر المادتان ١٨٩ و ١٩٦ من دستور ١٩٧١ .

ثانياً : الاستفتاء التشريعي *referendum legislatif* وفيه تقوم الحكومة بإعداد مشروع بقانون يطرح على الاستفتاء الشعبي فإن وافق عليه صدر ونفذ ومثاله المادة ١١ من دستور ١٩٥٨ الفرنسي التي تكلمنا عنها .

وفيما عدا ذلك فكل الصور الأخرى صور إجرائية وفيما يلي نستعرضها :

أولاً : الاقتراح الشعبي *initiaive populaire* وفيه يقترح عدد من أفراد الشعب إصدار قانون دستوري أو عادي فإذا استوفى الاقتراح شروطه يعرض على الاستفتاء الشعبي . ونلاحظ هنا الصفة الإجرائية البحتة للاقتراح الشعبي . أن العدد للأفراد الذين يطولهم الدستور حق الاقتراح القانون ، ليسوا هم الشعب ، وليسوا هم الذين يوافقون على القانون أو يصدرونه ، إنما هم أصحاب الاقتراح في هذا مثل أي اقتراح مشروع قانون يقدم إلى البرلمان من أحد أعضائه أو من الحكومة ولكنه لا يصبح قانوناً إلا بعد الموافقة عليه وإصداره ، فلا يقال هنا إن الاقتراح القوانين هي

إحدى صور التشريع كذلك ليس الاقتراح الشعبي إحدى صور الاستفتاء الشعبي .

- مثال الاقتراح الشعبي بقاعدة دستورية المادة ١١٨ من دستور الاتحاد السويسرى الصادر عام ١٨٤٨ والمعدل عام ١٨٧٣ . فلعدد لا يقل عن ٥٠٠٠ مواطن سويسرى من الممتنعين بحق الانتخاب طلب تغيير دستور الاتحاد جملة أو بعض مواده فيطرح مبدأ التغيير أو التعديل الجزئى على الاستفتاء الشعبي ، فإذا تمت الموافقة عليه تبدأ اجراءات التغيير أو التعديل وتختلف تبعاً لما كان الاقتراح المقدم أصلاً مصوغاً صياغة عامة أو مصوغاً فى شكل مواد محددة . فى الحالة الأولى يعرض على المجالس الاتحادية لصياغته ثم يطرح على الاستفتاء الشعبي وفى الحالة الثانية يطرح مباشرة على الاستفتاء ، وعندما يقبل يصبح نافذاً .

٢ - مثال الاقتراح الشعبي بقاعدة تشريعية ما نص عليه دستور مقاطعة برن فى سويسرا وفيه يكون من حق أى ١٢٠٠٠ ناخب أن يطلبوا إصدار أو تعديل أو إلغاء أى قانون . ويكون الطلب فى شكل رغبة عامة أو فى شكل مشروع كامل الصياغة . فإذا كانت رغبة ولم تستجب لها الحكومة تعرض على الاستفتاء الشعبي فإذا قبلت تصاغ فى مشروع قانون ويعاد طرحها على الاستفتاء ، وإن كانت مصوغة أصلاً فى شكل مشروع كامل يطرح مباشرة على الاستفتاء ، وفى الحالتين يصبح بمجرد قبوله نافذاً .

ثانياً : الاعتراض Vito وهو إجراء يؤدي إلى الاستفتاء الشعبي ، وإن لم يكن شعبياً تماماً . ومثاله ما كان ينص عليه دستور فيمار فى المادة ٧٣ من حق ثلث المجلس تأجيل إصدار القانون وفى هذه الحالة يكون من حق ٢٠/١ من الناخبين طلب عرضه على الاستفتاء ومثل هذا ما تنص عليه المادة ٤٧ من دستور أيرلنده الصادر فى ٢٥ أكتوبر ١٩٢٢ .

ويقول الأستاذ بورديو إن الاعتراض الشعبي Vito populaire (هكذا يسميه) أكثر قوة من الاستفتاء الشعبي لأنه فى حالة الاستفتاء الشعبي لا

يكون الموضوع إلا مشروعا لا يصبح قانونا إلا بموافقة المواطنين عليه في حين أن الاعتراض الشعبي - بالعكس - هو أداة منع ، فالقانون صحيح منذ التصويت عليه في البرلمان وله قوة الالتزام القانوني ولكن يوجب فقط حتى لا يصبح الشعب أمام أمر واقع إذا رأى الفاعه من الناحية القانونية هو تعطيم للقانون ، ولكنه لا يقدم شيئا إيجابيا^{١٣٨} . والواقع أننا لا نعرف كيف يمكن أن يكون نص غير نافذ قانونا مهما كان قد قطع من مراحل اعداده للنفاذ ، كما لا نعرف كيف يمكن أن يكون نص قانوني مؤجل نفاذه ومعلق على شرط موافقة الشعب قانونا نافذا لا يستند شيئا إيجابيا من موافقة الشعب عليه . وفي رأينا أنه مادام القانون لا يكون قانونا إلا إذا كان نافذا وكان هذا النفاذ متوقفا على إرادة الشعب فإن تلك الإرادة هي التي تمنحه قوة الالتزام .

ثالثا : التحكيم Arbitrage ومثاله من دستور فيار أيضا ، فطبقا للمادة ٧٤ لمجلس الدولة (رئاسة الدولة Reishsrat) حق الاعتراض على القوانين التي أقرها البرلمان (Rishstag) ويحصل الاعتراض خلال الأسبوعين التاليين للاقتراح النهائي على القانون ويجب أن يكون مسببا فإذا لم يقبل البرلمان الاعتراض جاز لرئيس الدولة عرض الخلاف على الاستفتاء وإذا أصدر البرلمان قرارا بأغلبية الثلثين برفض الاعتراض وجب على رئيس الدولة في خلال ثلاثة أشهر إما نشر القانون أو استفتاء الشعب .

هذه هي كل صور « الاستفتاء الشعبي » التي يذكرها شرح القانون العام ، يبين بسهولة منها أنها جميعا صور لاجراءات مختلفة سابقة على الاستفتاء الشعبي ومؤدية إليه مقابلة - في مجالها - لاجراءات اقتراح القوانين في المجلس النيابية منها جميعا أنه حيث يوافق الشعب على قاعدة تصبح كلمته قانونا ملزما وبالتالي فإن ما يقرره الشعب في الاستفتاء الشعبي لا يمكن أن يكون استشاريا في المسائل التشريعية . ولم تصادفنا أية صورة يكون المطروح على الاستفتاء فيها اجراء تنفيذيا لقانون قائم ، أو إجهاها سياسيا لحكومة حاكمة ، وبالتالي نستطيع أن ننعى إلى أن كل استفتاء لا ينصب على قواعد تشريعية هو استفتاء سياسي يستهدف استطلاع رأى الشعب أو إعادة تأكيد ثقته . ولعلنا نذكر بهذه المناسبة ما قاله روسو من

قبل من أن إرادة الشعب لا يمكن إلا أن تكون عامة فهي قانون ، وانها لا يمكن أن تكون خاصة فلا محل لاسناد الأعمال التنفيذية للإرادة الشعبية^(١) . بقيت مسألة أخيرة ، هي أن كل الدساتير وكل الفرح بدون استثناء على اجماع بأن التصويت في الاستفتاء الشعبي يكون بنعم أو لا .. على موضوعه أيما كان هذا الموضوع . وهو طبيعي . لأنه حتى في البرلمانات لا يتم التصويت إلا بنعم أو لا على القانون ككل أو على نص منه . أى أن اللحظة الأخيرة في ابداء الرأي لا تحتل إلا واحدة من هاتين الكلمتين أو بمعنى آخر أن التصويت لا يكون صحيحا إذا صاحبه تحفظ أو تهزئة .. هذه المسألة تعلق كثيرا من شراح القانون كما رأينا عند دراستنا للاعتراضات التي أثرت حول بعض الاستفتاءات في فرنسا لأن الأسئلة قد تكون مركبة وتحتل أكثر من معنى ، وقد تكون مطولة ثم أن مشروعات القوانين تكون موضوع مناقشات في البرلمانات تسبق التصويت وهو ما لا يتوافر في حالة الاستفتاء الشعبي^(٢) . ويقسو بعضهم في حكمة فيقول : « إن السؤال المطروح يجب أن يكون مبسطا إلى أقصى حد .. يمكننا أن نقبل أو نرفض ملكا ، وأن نختار بين الملكية والجمهورية ، ونعطي أو لا نعطي النساء حق الانتخاب ، ولكن الاستفتاء الشعبي الذي يرد على مشروع دستور أو مشروع قانون دقيق مكون من عشرات المواد فهو بدون معنى . قد لا يكون استغلالا للشعب أن نطلب منه ما إذا كان يريد اختيار رئيس الدولة بالانتخاب العام أم لا ، ولكن من السخرية به أن نطرح عليه دستورا مكونا من مائة وستين مادة كما حدث عام ١٩٤٦ أو سبع وستين مادة في قانون كما حدث عام ١٩٦٩ في فرنسا^(٣) .

ولكن الواقع أن هذه حجة داحضة وإن كانت مفيدة .

أما أنها داحضة فلأن للشعب ومؤسساته الشعبية والدستورية بما فيها البرلمان ذاته كل الوقت الكافي لمناقشة المشروع المعروض على الاستفتاء وتحت تصرفهم أكثر مما يوجد تحت تصرف أعضاء البرلمان من أدوات مساعدة ، الصحافة والاذاعة والاجتماعات والاتصالات الخاصة واستشارة الخبراء والرجوع إلى المراجع ، ويتوقف الأمر على ما إذا كان ثمة حرية أم لا . فإن

لم تكن ثمة حرية فإن أعضاء البرلمان سيكونون أكثر عجزا عن ابداء الرأي الصحيح من الشعب ، لأن لديهم أسبابا تجعلهم أكثر خوفا منه وهم في هذه الحالة - لقلتهم - غطاء سهل لفرعية مصنوعة . وإذا كانت ثمة حرية فإنهم سينضمون إلى الشعب في شرح وتفسير موضوع الاستفتاء . فيكون بهم أكثر وعيا ويكونون به أكثر مقدرة . أما عن بساطة الأسئلة وتعقيدها فإن الأسئلة البسيطة أسهل في الاستفتاء وقد تكون أخطر في النتائج . فلسنا نحسب أن الآثار الدستورية والسياسية التي تنتج عن الخيار البسيط بين رئيس بالانتخاب الشعبي ورئيس بانتخاب البرلمان أقل خطورة من التصويت على أى قانون ، أما عن الدستور فهو القانون الأول ، بمعنى أن قبله لا يوجد مصدر لفرعية أى رأى ، وبالتالي فلسنا نعرف من أين يستمد أى أحد أو أية جهة شرعية إصدار دستور لم يقبله الشعب ، إلا إذا أخذنا بوجهة نظر الأستاذ إيمان الذى يعترض فيها على طرح الدساتير على الاستفتاء الشعبي بحجة أن الدولة سابقة الوجود والفرعية على الدستور^(٣) ويفتح بذلك بابا واسعا لاستبداد الدولة التي يمكن حينئذ أن توجد وتمارس السيادة بدون دستور . ثم لتساؤل مع فيلسوف المهليرى ذكى عن أيها أكثر مقبولة أن يوافق الشعب على القانون أم أن يختار ممثلين له يصنعون القوانين التي هي حقوق ذات الشعب الذى خلق واضعيها . هل يمكن أن يكون معقولا أن يطلق النائب حقا لخالقه هو نفسه^(٤) .

ولكن هذه الحجج الداحضة مفيدة ، أيضا ، إذ باضافتها إلى ما سبق نستخلص شرطا أخيرا لصحة الاستفتاء الشعبي ، هو أن يكون موضوع الاستفتاء مصوغا في شكل مفروع دستوري أو قانوني لا ينقصه إلا الإصدار بحيث يصبح صالحا للتنفيذ بمجرد قبوله بدون إضافة أو حذف أو تعديل . وكل موضوع لا يتوافر فيه هذا الشكل لا يكون صالحا للاستفتاء الشعبي ، فإن تم عليه الاقتراح فهو استفتاء سياسى غير ملزم دستوريا .

٤٤ - خاتمة :

بهذا نكون قد وصلنا إلى أقصى مراحل تطور نظام التمثيل النيابى في

رحلته التاريخية التي بدأت بالتمثيل البرلماني ، ثم التمثيل النيابي منفردا ، ثم التمثيل النيابي مع الاستفتاء الشعبي مجتمعين . وبقي أن نعرف أين موضع هذه الصورة المتطورة من دساتير مصر العربية وماذا أضافت دساتيرنا إليها .

هوامش التمثيل النيابي فرنسا

(١) Esmein, «Éléments de droit constitutionnel», t. 1., p. 239 ets, Leon Duguit, «Traité de droit constitutionnel», (1923) t. 3, p. 547 et (١٩٢٧) t. 1, p. 534 ets, Carré de Malberg, «Théorie générale de l'Etat», 1922, t. 2, p. 152 et s, et p. 199 et s, Joseph Barthelemy et paul Duez, «Traité de droit constitutionnel», 1933, p. 7 et s, et p. et s, paul Bastid, «Cours de droit constitutionnel», 1960, p. 140 ets, Paul Bastid, «Les équilibres constitutionnels», 1958, p. 95 et s, Maurice Duverger, «Institutions Politiques en droit constitutionnel», t. 1., p. 70 et s, Jacques Georgel, «Critiques et reformes des constitutions de la république», 1959, t. 1, p. 30 et s, Felix Moreau, «oprcis élémentaire de droit constitutionnel», 9 e éd. p. et s, Jean Chatelain, «La nouvelle constitution», 1959, p. 49 ets, Julien Laferrière, «Manuel de droit constitutionnel», 2e éd. 1947, p. 391 ets.

(٢) كلية الحقوق أنها تعنى الثالث: لا أنها تنطوى على مفهوم المفاضلة فهي أقرب إلى معنى « الدرجة الثالثة »

Esmein, op. cit., p. 87(٧)

Bastid, op. cit., p. 98(٢)

Laferrière, op. cit., p. 12(٤)

Barthelemy et Duez, op. cit., p. 92 - 93(٥)

Bastid, op. cit., p. 99(٦)

«La france est un Etat monarchique dans tout l'entendue de l'expression. le roi Y représente la nation entière, et chaque Particulier ne(٧) représente qu' un seul individu envers le Roi. la Nation ne fait pas corps en France, elle réside tout entière dans la personne du roi» (Laferrière, op. cit., 10)

Bastid, op. cit., p. 103, Laferrière, op. cit., p. 98 et s. et 99(٨)

Carré de Malberg, op. cit., p. 244(٩)

I. Duguit, op. cit., t. 1, p. 661(١٠)

Baron de la Brède-Montesquieu(١١) وكان في الأصل بارونا لمنطقة برهدمBaron de la Brède-Montesquieu(١١) تخرج من جامعة بوردو وتشتغل بالمحاماة عام ١٧٠٨. ورث أمه ثم تزوج من سيده ثرية عام ١٧١٦ ، ولما مات عمه وكان بارونا لمنطقة مونتسكيو ورث ثروته ولقبه . تخصص في القانون الروماني ، ونشر في عام ١٧٢١ قصة « رسائل فارسية » بدون أن يضع عليها

اسمه سخر فيها من الملك لويس الرابع عشر وتضمنت مقارنة بين عدالة الاسلام والنظام الفرنسي في ذلك الوقت . زار المهلتر وحضر جلسات البرلمان الانجليزي وعاد معه كل مؤلفات الانجليز السياسية ، ثم اعتكف فألف كتابين عام ١٧٤٨ ، أحدهما عن النظام الدستوري الانجليزي والثاني روح القوانين *l'esprit des lois* الذي اشتهر به .

(١٢) يوسف كرم ، « تاريخ الفلسفة الحديثة » صفحة ١٩٨

Georges Cuadrof, «Signification humaine de la liberté», p. 200

Esmein, op. cit., p. 439(١٣)

Idem, p. 439.(١٤)

Bastid, op. cit., 126 - 128(١٥) المرجع السابق ،

Esmein, op. cit., p. 439(١٦)

Radonib, «le régime parlementaire», p. 3(١٧)

Laferrière, op. cit., p. 34, Cuadrof, op. p. 201.(١٨)

(١٩) صفحة ٥٢ فقرة ١٨

(٢٠) اقترح مهابرو تسميتها جمعية ملحق الشعب ولم يوافق على اقتراحه .

(٢١) راجع في الفقرة وشروط تسميتها كتابنا ، « الطريق إلى الديمقراطية » ، صفحة ١٤٣ وما بعدها وقارن الدكتور عبد الحميد حفيظ

« الماركسية والفترة البلشفية » صفحة ٣٢ وما بعدها .

Laferrière, op. cit., p. 41(٢٢)

Morau, op. cit., P. 37 et s.(٢٣)

«le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation . Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément»

«la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de recourir personnellement, ou par leurs représentants à sa formation»

«la souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation : aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice»

«la nation de qui émanent tous les pouvoirs ne les exerce que par délégation. la Constitution Française est représentative. les représentants de la nation sont le corps législatif et le Roi»

M. Duverger, op. cit., p. 72(٢٤)

(٣٩) Emanuel-Joseph Siéyes رجل دين فرنسي ، ولد عام ١٧٤٨ وتوفي عام ١٨٣٦ ، كتب قبل اجتماع الجمعية الوطنية كتيباً دافع به عن الطائفة الثالثة فبرز كرجل شهم ولكنه انحاز إلى التيار السائد . فلما شكلت الجمعية الأساسية Convention بعد ذلك وانحدت مواقفها عطفاً انحاز أيضاً إلى التيار السائد فولته منصباً في رئاسة الدولة فلم يلبث أن تأمر بالاستيلاء على السلطة ، ثم اغتفى إلى أن عاد نابليون من مصر فاتصل به وتأمر معه وحينه نابليون بعد نجاح الانقلاب في مجلس رئاسة الدولة أيضاً ، وتولى وضع مشروع دستور يلخص كل أنواع التمثيل النهائي أو الديمقراطية وأخذ من « الثقة » أساساً للاختيار فلم يتقبل نابليون ولم يعزل هو وإنما بقي يدافع عن كل تعريفات نابليون منها كانت .

(٢٠) Carré de Malberg, «Revue de droit public», 1931, p. 235

laferrière, op. cit., p. 68(٢١)

(٢٢) كان المجمعون يعتبرون أنفسهم ممثلين يعتبرون أنفسهم ممثلين للأمة وكان النبله يرون أن الملك شريك في تشكيل الأمة أعضاء الجمعية فأخذ الدستور برأى النبله .

(laferrière, idem, p. 45)

laferrière, op. cit., p. 68(٢٣)

(٢٤) كان الحد الأقصى لأجر يوم عمل هو فرنك واحد

laferrière, idem, p. 69, Duguit, op. cit., I. p. 607

Eamein, op. cit., p. 435

Moreau, op. cit., p. 45.

P. Bastid, cit., p. 103 et s. (٢٥)

(٣٦) هذه الكلمة مأخوذة من روسو إذ يطلقها على الاتفاق الأساسي الذي أقام المجتمع والذي يسميه في موضع آخر Pacte sociale وفي موضع ثالث Contract social فهي ليست مجرد جمعية تأسيسية تضع دستوراً بل جمعية أساسية لتنظيم مجتمع . يوم ١١ مارس ١٧٩٢ أعلن أحد الأعضاء أننا نريد إعادة تكوين المجتمع reassociation فلذلك واحد منا الحق قبل كل شيء في أن يضع شروط اشتراكه في المجتمع . ولما فضلنا ترجمتها إلى الكلمة العربية جمعية أساسية بدلا من تأسيسية التي تستعمل للدلالة على الهيئة الموكلة اليها وضع الدستور .

(٣٧) أخذوا اسمهم من أغلب رجالاتهم كانوا من المنطقة الزراعية Gironde التي مركزها مدينة بوردو Bordeaux وأطلق عليهم أيضاً اسم بريسونان نسبة إلى زعيم منهم هو Brissot وكانوا يهتفون بالجنح اليهبي المحافظ في الجمعية .

(٣٨) أخذوا اسمهم من اسم Montagne لأنهم كانوا يجلسون في الصفوف العليا من المقاعد ويهتفون بالجنح اليساري في الجمعية ، وفيها بينهم وبين الجيروند كان الهايدون أو المترددون يسمون أنفسهم البلان plaine يهتفون الأرض المنبسطة وكان الآخرون يسمونهم Marnis أي المستنقع .

(٣٩) ترجع أهمية هذه المادة الخاصة بالخدم والمنافضة لما نص عليه دستور ١٧٩١ من حرمان الخدم من حق الانتخاب إلى أن الفنان الأرض الذين كانوا طائفة كبيرة ومقيمة في ظل نظام الاقطاع والذين كانوا يتركزون في مواجهة أمراء الاقطاع بالبقاء في الأرض

ولجئتها بالإضافة إلى شروط أخرى قد تحول عدد كبير منهم ، حتى بعد إنهاء العرف الاتطاعي ، إلى تابعين شخصيين للنبله وهذا هو المقصود بمقالة الخدمة لأن الائتلاف منذ البداية وحتى بعد أن تحولوا إلى خدم كانوا محرومين من أي حق سياسي .

P. Bastid, «Les équilibres constitutionnels» p. 102,

«La souveraineté réside dans le peuple, elle est une, indivisible, imprescriptible et inaliénable.»

(٤١) تقول المادة الرابعة : « كل أجنبي يبلغ من العمر واحدًا وعشرين عامًا يكون مقبلاً في فرنسا منذ سنة ويحيش فيها من دخل حله أو له فيها ملكية أو يكون معزواً من فرنسا أو متبنيهاً طفلاً أو يحول عجزاً وأخيراً كل أجنبي ترى الهيئة التشريعية أنه ذو مزايا إنسانية يقبل مساهماً في حقوق المواطنين الفرنسيين » . وطبقاً لما قبلت الجمعية الأساسية أعضاء فيها من أمريكا وسويسرا وبروسيا .

(٤٢) جاء في تقرير المستور :

On ne présent point le peuple dans l'exécution de sa volonté Le Conseil ne porte donc aucun caractère de représentation, S'il était élu par la volonté générale son autorité devien—draît dangereuse, pouvant être érigée en représentation par une de ces méprises si faciles en politique»

(٤٣) قبله ١,٨٥٠,٠٠٠ ورفضه ١٢٠٠٠

5fGarrigou- Iagrange, «Le dédoublement constitutionnel». R. de dr. pub. 1969, (٤٤)

p. 642 Burdeau, op. cit., p. 251, Carré de Malberg. R. de dr. pub., 1931, p. 234

Iaferrière, op. cit., p. 93. (٤٥)

(٤٦) جماعة معطوفة أخذت اسمها من أنها كانت تجمع في دير لطائفه الدومنيكان المعروفة أيضاً باسم طائفة الهمالية .

(٤٧) ألغت حكومة الجمعية حق الدفاع وحرمت حضور المحامين بحجة أن المصلحين الوطنيين هم المدافعون عن المواطنين بغیر حق .

Les Jurés patriotes sont les défenseurs des patriotes calomnies (٤٨)

كما أباح الحكم بالإعدام استناداً إلى أية أدلة وخاصة ما أسعته الأدلة المنوية .

Carré de Malberg, «Théorie générale de l'Etat», p. 216 (٤٩)

Cité par Iaferrière, op. cit., p. 121 (٥٠)

Hurve Duval. «Référendum et plébiscite» p.8 (٥١)

Laferrière, op. cit., 133, Burdeau, op. cit., p. 258, Gilbert Bortoli «Sociologie du (٥٢)

Référendum», p. 4

Duverger, op. cit., 80, Hugnes Tay, «Le régime Présidentiel et la France», p. 220 (٥٣)

G. Ferrière, «Dissolution et Référendum», R. de dr Pub. p. 426(٥٦)

Barthélemy, op. cit., p. 625(٥٨)

Barthélemy, op. cit., p. 628 et s, Carré de Marlberg, op. (٥٩)

cit 82 et s, Jacque Gerorgel, «Critiques et réforme des constitutions de la république», p. 56, Jean Chatelain, « La nouvelle constitutions », P. 56 et s, P. Bastid, op, cit, p. 352 et s, Redslob, op. cit., p. 176 et s.

(٥٦) راجع صفحة ١٧ فقرة ٢٩ .

Carré de Malberg, op. cit., p. 82 et s . (٥٧)

Barthélémy, pop. cit., p. 628 . (٥٨)

(٥٩) راجع صفحة ١٠٠ فقرة ٢٠

(٦٠) في عام ١٩٠٤ كان الحزب الاشتراكي منتقيا إلى أربع مجموعات متصارعة Jacques Georgel, op. ci., p. 168 ويذكر الفقيه إيمان أنه في عام ١٩٢٤ افترقت في الانتخابات عشرة أحزاب هي : الراديكالي ، والاتحاد الجمهوري الديمقراطي ، والاشتراكي والجمهوري الاشتراكي ، واليساري الراديكالي ، واليساري الديمقراطي ، واليساري الجمهوري ، والشيوعي ، واليساري المستقل ، والديمقراطي ، غير المجمعات الأخرى ، ويمر هذه الظاهرة إلى أخلاق الشعب الفرنسي . (Esmein, op. cit., p. 280)

Jean Chatelain, op. cit. p. 57 (٦١)

(٦٢) يؤكد هذا النص أن يكون مطابقا لما نص عليه إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي أصدرته الجمعية الأساسية عام ١٧٩٢ والذي ينص على أن السيادة (المادة ٢٥) وأن لكل مواطن حقا متساويا في صنع القانون وأن يحين وكلاء أو مندوبين (المادة ٢٩) (٦٣) راجع في كل هذا دراسة مفصلة في :

Jean Chatelain, «la nouvelle constitution», p. 219 et s

(٦٤) أسرة الدول Communauté نظام أقره له الدستور الفرنسي الفصل الثاني عشر (المواد ١٧ ، ٨٧) يتضمن تنظيمها إقامة علاقة بين فرنسا ومستعمراتها السابقة قريب الفقه بالكونمونيوك البريطاني وقد غيرت المستعمرات بين الاستقلال أو الانضمام اليه فأختارت أهلبيها الاستقلال .

«Le président de la République, sur proposition du gouvernement pendant la(١٥) durée des session ou sur proposition conjo inte de deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportants »

de commu tion des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de communaute au.

tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la constitution aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Lorsque le referendum a conclu à l'adaptation du projet, le président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent »

Gilbert Bortoli, op. cit., p. 111 et s, George Ferrière, op. cit., Ç. p. 431 (٧٧)

Burdeau, op. cit., p. 257 (٧٧)

Burdeau, op. cit., 257 et s, Bortoli, op. cit., p. 146 et s. راجع (٧٨)

(٧٩) ينص المفروع الذي عرض على الاستفتاء على أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام ، بينما كان المستعير ينص على أن ينتخبه أعضاء البرلمان مع ممثلي الهيئات الأخرى ، وقد أجرى هذا الاستفتاء على أثر المحاولة الفاشلة لاحتفال الجزائر بـ ١٠٠٠ يوم.

Cité Par Bortoli, op. cit., p. 192 (٧٠)

Burdeau, op. cit., p. 256. (٧١)

Burdeau, 252 et s, Bortoli, op. cit., 5 et s, Gelorge Berila, R. de dr. pub. 1962, p. (٧٢)
946, Hurve Duval, «Oéferendum et plé-biscite», p. 6 et s, Jacque Georgel, op. cit., p. 182

Hurve Duval, idem, p. 8 (٧٣)

Maurice Duverger, op. cit., p. 80 (٧٤)

Garrigou-lagrange, op. cit., p. 639 et s. (٧٥)

Hurve Duval, op. cit., p. 7. (٧٦)

Burdeau, op. cit., p. 262 ets, Barthélemy, op. cit., p. 112 (٧٧)

George Berila, R. de dr. pup. 1962, p. 946 (٧٨)

Bortoli, op. cit., p. 1, Iafferrière, op. cit., p. 431 (٧٩)

Garrigou-lagrange, «le dédoublement constitutionnel», p. 641. (٨٠)

Carré de Malberg, R. de dr. pub. 1931, p. 231 et s. (٨١)

Burdeau, op. cit., p. 254-255. (٨٢)

وراجع أمثلة عديدة للاستفتاء الفصحى في كثير من دول أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى في كتاب الدكتور عبد السلام ذهبى والدكتور وايت ابراهيم : « الأنظمة الدستورية والادارية » صفحة ١٧ وما بعدها .

(٨٣) راجع وقارن هذه التقسيات في الفقه العربى في مصر الدكتور كامل ليلة « المبادئ الدستورية العامة » صفحة ١٦٩ وما بعدها

والدكتور ثروت « النظم السياسية » صفحة ٢٢٣ وما بعدها وإلى الفقه الفرنسي

Iaferrière, op. cit p. 423– 433 et p. 430 et s, Burdeau, op. cit., 258 et s.

(٨٤)راجع أمثلة أخرى في كتاب الدكتور عبد السلام ذهني وروايت ابراهيم ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٩ وما بعدها .

Iaferrière, op. cit., p. 424 (٨٥)

(٨٦) الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق صفحة ٢٢٣ والدكتور كامل لهلة ، المرجع السابق ، صفحة ٥٧٠

Esmein, op. cit., p. 443, Barthélemy, op. cit., p. 133.(٨٧)

Burdeau, op. cit., p. 263–264, Iaferrière, op. cit., p. 424.

(٨٨) راجع ما سبق عن دستور ١٧٩٢ صفحة ١٠٨ فقرة ٢٥

Harve Duval, «Réfrendum et plébiscites», 1970, p. 10–11. (٨٩)

Esmein, op. cit., p. 443(٩٠)

Burdeau, op. cit., p. 259. (٩١)

(٩٢) راجع ما سبق صفحة ١١ فقرة ١٩ (ساهما) :

Esmein, op. cit., p. 442(٩٣)

Harve Duval, op. cit., p. 8. (٩٤)

Esmein, op. cit., p. 442. (٩٥)

Herbert Spencer, «The man versus the state», p. 107. (٩٦)

الفصل الثالث التمثيل المختلط (مصر)

٤٥ - ما قبل ١٩٢٣ :

حتى يوم ١٩ أبريل ١٩٢٣ ، تاريخ صدور دستور ١٩٢٣ ، لم تعرف مصر نظاما نيابيا كاملا إلا لمدة ٤٧ يوما ، ابتداء من ٧ فبراير ١٨٨٢ حتى ٢٦ مارس ١٨٨٢ تاريخ انتهاء دورة الانعقاد الأولى لمجلس النواب الذى أنتخب على أساس دستور ١٨٨٢ الذى استصدرته وزارة محمود سامى البارودى من الخديو توفيق إبان تصاعد الحركة الشعبية التى انتهت بالثورة العرابية . ولم يقيض لذلك المجلس أن ينعقد مرة أخرى نتيجة لانهزام الثورة والاحتلال الانجليزى لمصر . وهكذا كان ذلك المجلس ودستوره ومضى حرية بين حكم مطلق مستبد سبقتها ، احتلال أجنبى مستبد تلاهما .

٤٦ - دستور ١٨٨٢^(١) :

أنشأ دستور ١٨٨٢ مجلسا نيابيا واحدا النواب فيه : « مطلقو الحرية فى اجراء وظائفهم وليسوا مرتبطين بأوامر أو تعليمات تصدر لهم تحفل باستقلال إرادتهم بوعده أو وعيد إليهم يحصل » (المادة ٣) . و « كل نائب يعتبر وكيلا عن عموم القطر المصرى لا عن الجهة التى تنتخبه فقط » (المادة ٦) وتكون الوزارة مسئولة أمام النواب : « فإذا حصل خلاف بين مجلس النواب ومجلس النظار ، وأصر كل على رأيه بعد تكرار المناهرات وبيان الأسباب ولم تستعف النظارة ، للحضرة الخديوية أن تأمر برفض مجلس النواب وتجديد الانتخاب على شرط ألا تتجاوز الفترة ثلاثة أشهر من

تاريخ يوم الانفضاض إلى يوم الاجتماع ويجوز لأرباب الانتخاب أن ينتخبوا نفس النواب السابقين أو بعضهم » (المادة ٢٣) « فإذا صدق المجلس الثانى على رأى المجلس الأول الذى ترتب عليه الخلاف ينفذ رأى المذكور قطعيا » (المادة ٢٤) « وللمجلس إصدار القوانين والمواقفة على الميزانية » (المادة ٢٥) .

أما من حيث هيئة الناخبين فإن دستور ١٨٨٢ عهد إلى مجلس النواب أن يضع قانونا جديدا للانتخاب (المادة ٢) أما المجلس ذاته فقد تم انتخابه على أساس لائحة ١٩ نوفمبر ١٨٦٦ التى كان قد أصدرها الخديو اسماعيل لانتخاب مجلس شورى النواب ذى رأى الاستشارى . وكان حق الانتخاب طبقا لتلك اللائحة مقرا لكل مصرى يبلغ من العمر خمسة وعشرين عاما ولم تكن تشترط لافى النائب ولا فى الناخب أية شروط ولا حق القراءة والكتابة^(١) وماعدا مدن القاهرة والاسكندرية ودمياط فحق الانتخاب فيها كان للأعيان فقط . أما فى غيرها فقد نصت اللائحة على طريقة فذة للانتخاب فقالت : « حيث إن كل بلد عليه مشايخ معينون برغبة الأهالى فبالطبع هم المنتخبون من طرف أهالى ذلك البلد والنائبون عنهم لانتخاب العضو المطلوب انتخابه من القمم . فإذا كان المشايخ حائزين الأوصاف المطلوبة المذكورة فهؤلاء المشايخ يحضرون المديرية ، ويكتب كل واحد منهم اسم من ينتخبه من القمم فى ورقة مخصوصة ، ويضعها مقفولة فى الصندوق » (المادة ٧) . ونعتقد طبقا لهذا النص ، أن الانتخاب كان عاما ، ولكن على درجتين . مادام المشايخ كانوا بالانتخاب ، وكان يشترط فيهم توافر شروط الناخبين يوم انتخاب النواب أيضا . فإذا أسفر الانتخاب عن تساوى الأصوات تجرى قرعة بين الفائزين (المادة ٨) ولا يجوز الانتخاب بالوكالة (المادة ١٢) .

ومع ذلك ، فلما كانت حصيلة كل هذا مجلسا من الأعيان ينتخبه الأعيان أو أنصاف الأعيان من المشايخ ، فأن التفريع الوحيد الذى أصدره هذا المجلس فى دورة انعقاده القصيرة هو قانون انتخاب جديد (٢٥ مارس ١٨٨٢) فرض به قيودا على حق الانتخاب فاشترط أن يكون الناخب من

يدفعون ضريبة لا تقل عن ٥٠٠ قرش ، وأعفى من هذا النصاب المالى بعض الطوائف (العلماء والقسس ، ورجال الدين من اليهود ، والموظفين ، والضباط ، والمحامين ، والأطباء ، والصيادلة ، والمهندسين ، والمدرسين) ورفع عدد النواب من ٧٥ إلى ١٢٥ ثم اشترط القراءة والكتابة فى النواب ، وجعل الانتخاب على درجتين بأن ينتخب كل مائة ممثلا عنهم ويقوم الممثلون بانتخاب النواب^(١) .

ولا تستحق الحياة الدستورية بعد الاحتلال ذكرا فى دراسة موضوعها « النظام النيابى ومشكلة الديمقراطية » فلم تكن كل القوانين التى صدرت بعد ذلك منظمة للإدارة فى ظل الاحتلال تعنى بتمثيل الشعب ، ولا كان الشعب يعنى بأن يختار فى ظلها نوابا وأصبحت الحياة النيابية جزءا من مطلب الاستقلال . وفى الوقت الذى كان الشعب يردد ما قاله مصطفى كامل عام ١٩٠٤ : « ليس للاحتلال مصلحة فى إيجاد مجلس نيابى لهذه البلاد ، ولكن صوت الأمة يعلو على صوته اذا تمسكت به وطالبت وجهادت بقوة^(٢) » ، كان ممثل بريطانيا يشكو إلى دولته من أنه « من بين ١٣٤٠٠٠ مصرى فى القاهرة لهم حق القيد فى جدول الناخبين لم يقيد اسمه إلا ٢٤٠٠٠ ولم يشترك فى الانتخابات إلا ١٥٠٠ من المقيدة أمماؤهم ، وفى المرحلة الثانية لم يحضر إلا ١٢ مندوبا ولم يتقدم للترشيح أو الانتخابات وبالتالي لم تتم أية انتخابات فى ١٣ قسما من أقسام القاهرة . أما فى الاسكندرية فمن بين ٧٠٠٠٠ لهم الحق فى القيد فى جدول الناخبين لم يقيد اسمه إلا ١٤٠٠٠ فقط ، ولم يشترك فى الانتخابات منهم إلا ٧٥٠ ، أما فى الريف فإن الانتخابات ليست إلا مهزلة^(٣) » .

٤٧ - دستور ١٩٢٣ :

أقام دستور ١٩٢٣ نظام الحكم على أساس من نظرية سيادة الأمة ، فقال فى المادة ٢٣ : « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » . على هذا الأساس أرمى نظام التمثيل النيابى بأركانه الأربعة المعروفة فى فقه القانون الدستورى .

الركن الأول : برلمان منتخب . وقد أفرد له الدستور الفصل الثالث منه . فهو يتكون من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب (المادة ٧٣) . أما مجلس الشيوخ فيؤلف من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة أخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب (المادة ٧٤) ويشترط في العضو ، بالإضافة إلى الشروط المقررة في قانون الانتخاب ، أن يكون بالغاً من السن أربعين عاماً على الأقل (المادة ٧٧) وأن يكون من بين الطبقات الآتية : « الوزراء ، الممثلون السياسيون ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارو محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العموميون ، لقباء المحامين ، موظفو الحكومة من درجة مدير عام فصاعداً سواء في ذلك الحاليون والسابقون ، كبار العلماء والرؤساء الروحيون ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً ، النواب الذين قضوا مدتين في النيابة ، الملوك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيهها مصرياً العام ، من لا يقل دخلهم السنوي عن ألف وخمسمائة جنيهه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة » (المادة ٧٨)^(٣) . أما مجلس النواب فيؤلف من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب (المادة ٨٢) . ويشترط في النائب زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ثلاثين عاماً (المادة ٨٥) . أما الشروط التي أحال فيها الدستور إلى قانون الانتخاب فمنها أن يكون مقيداً في أحد جداول الانتخاب ثم أن يودع في خزانة المديرية مائة وخمسين جنيهها تخصص للأعمال الخيرية الأهلية إذا عدل عن الترشيح ، وإذا لم يحضر عشر الأصوات على الأقل (المادة ٩٥) من قانون الانتخاب () . وواضح أن هذا القيد بالذات يحصر المقدرة على تمثيل الأمة في عدد محدود جداً . وقد كان ذلك أحد أسباب وضعه لما لم يأخذ الدستور بالنصاب المالي لمن له حق الترشيح^(٤) .

أما بالنسبة لجماعة الناخبين فقد تمت الانتخابات لأول برلمان مصري طبقاً لقانون الانتخاب الصادر في ٣٠ أبريل ١٩٢٣ . وقد قرر هذا القانون حق الانتخاب لكل مصري بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية (المادة الأولى) .

فيما عدا المحكوم عليهم بمقوبات في أنواع محددة من الجرائم والمهجور عليهم ومن أشهر إفلاسهم لمدة خمس سنوات من تاريخ اشهار الإفلاس . وكان الانتخاب لأعضاء مجلس النواب على درجتين الأولى هي انتخاب المندوبين الثلاثينيين والثانية هي انتخاب النواب ، ففي المرحلة الأولى ينتخب كل ثلاثين ناخبا مندوبا عنهم يشترط أن يكون سنه خمسا وعشرين سنة ويكون لهؤلاء المندوبين انتخاب النواب بواقع نائب واحد عن كل دائرة من الدوائر التي قسمت إليها البلاد ولا تزول صفة المندوب الثلاثيني بمجرد اتمام الانتخاب بل كان يظل معتبرا ممثلا للثلاثين الذين انتخبوه لمدة خمس سنوات فإذا زالت صفته لأي سبب ينتخب مندوب آخر بدلا منه ، في انتظار انتخاب المجلس النيابي الجديد وهو نوع غريب من التمثيل لأن المندوب الثلاثيني لم يكن له أية سلطة أو وظيفة إلا انتخاب أعضاء مجلس النواب ، ومع ذلك كان يعتبر ممثلا دائما لمن انتخبوه تمثيلا لا « محل » له . أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فقد كان الانتخاب على ثلاث درجات . الأولى هي انتخاب المندوبين الثلاثينيين والثانية هي انتخاب المندوبين عن المندوبين ، وذلك أن كل خمسة منهم ينتخبون من بينهم مندوبا عنهم يشترط أن يكون سنه ثلاثين سنة وهؤلاء المندوبون الذين ينتخبون ثلاثة أخماس مجلس الشيوخ .

ويؤخذ مما تقدم أن قانون الانتخاب الصادر في ٣٠ أبريل ١٩٢٣ لم يشترط في الناخبين والمندوبين أو مندوبي المندوبين شروطا مالية أو ثقافية ، ولم يشترط الدستور في النائب شروطا مالية . وعلى هذا الأساس تمت الانتخابات الأولى . غير أن البرلمان الجديد ما أن بدأ نشاطه حتى أصدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ يوم ٢٤ يوليو ١٩٢٤ . وفيه جعل الانتخاب بالاقتراع العام المباشر بالنسبة لمجلس البرلمان فألغى الدرجات وأبقى سن الناخب ٢١ سنة لانتخاب النائب ، وجعلها ٢٥ سنة لانتخاب عضو مجلس الشيوخ .

وبمناسبة هذا التعديل ثارت أول مناقشة فقهية دستورية حول طبيعة الانتخاب وهل هو حق أم وظيفة وعلاقة كل هذا بالديموقراطية وبالتمثيل

النيابي ؟ . فقد تقدمت حكومة سعد زغلول بمشروع قانون يتضمن تعديلا للمادة الأولى من قانون ٣٠ أبريل ١٩٢٣ على الوجه الآتى : « لكل مصرى من الذكور حق الانتخاب متى بلغ من السن احدى وعشرين سنة كاملة أو خمسا وعشرين سنة كاملة وذلك تبعا لما إذا كان الانتخاب حاصلا لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ ويشترط للناخبين الأميين أن يبلغوا خمسا وعشرين سنة كاملة في الحالة الأولى أو ثلاثين سنة كاملة في الحالة الثانية » . وكانت هذه الاضافة الخاصة بالتفرقة في سن الانتخاب بين الأميين وغير الأميين هي مجال المناظرة الفقهية التى دارت في مجلس النواب . فالحكومة هي صاحبة المشروع ، وتولى الدفاع عنه المرحوم صبرى أبو علم . فاستند إلى سوابق من بلجيكا وإيطاليا وأضاف من عنده : « ونحن قد راعينا أن نشجع العلم فبعد أن أقر الدستور أن يكون التعليم إجباريا يجب علينا أن نجعل قانون الانتخاب عاملا يقوى روح الرغبة في العلم » فكأنه أراد أن يحرم بعض المواطنين من ممارسة حق سياسى « لإكراههم » على أن يتعلموا من أجل أن يستردوه . وتولى المرحوم يوسف أحمد الجندى الدفاع عن حق الانتخاب على أسس أكثر صلابة من الناحية الدستورية والناحية العملية فقال : « إن حق الانتخاب مرافق لباقي الحقوق المدنية التى يتمتع بها الشخص بمجرد بلوغه سن الرشد . أى أن الانسان حينما يباح له أن يتولى حقوقه المدنية من بيع وشراء يباح له أيضا أن يكون له الحق في الانتخابات التى هي جوهر الحقوق السياسية . وفي سنة ١٩١٤ كان حق الانتخاب حرا لكل شخص بلغ عمره عشرين سنة . نعم ان الانتخاب لم يكن مباشرا ، بل كان الانتخاب على درجات ولكن جوهر الموضوع هو أن الأمة كانت بأجمعها تشترك في الانتخابات بمجرد بلوغ أفرادها سن العشرين . وهذا المظهر عظيم جدا فإنه يشعر الشخص بأنه عضو في الأمة ، وفرد في المجموع له حقوق وعليه واجبات . وعلى ذلك فلا يصح مطلقا ونحن نشرع تشريعا ديمقراطيا حرا أن نرجع القهقرى ونضع قيودا تقيّد الأميين وهم بكل أسف أغلبية الأمة خصوصا وليس الذنب على هؤلاء في كونهم أميين ، فالذنب ذنب الوسط أو ذنب الحكومات السابقة التى لم تكن تلتفت للتعليم . ومن الأمور المقررة عقلا وقانونا أنه لا يصح فرض العقوبة على شخص

دون ذنب جناه . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإن الحكومة تكلف الشخص - سواء أكان أميا أو غير أمي - أداء الخدمة العسكرية فيتقلد سلاحه ويدافع عن بلاده مهاجما ومدافعا . فالحكومة تعرض أبناءها قبل بلوغ العشرين سنة لرصاص الأعداء ، والآن يراد ألا يكون لهم رأى فى شئون بلادهم قبل سن الرابعة والعشرين . إن المادة الثالثة من الدستور تنص على أن المصريين أمام القانون سواء ، فلا يميز بين من يعرف القراءة والكتابة وبين من لا يعرفها .

إلى هنا أقام المرحوم يوسف أحمد الجندى دفاعه على أسس فقهية ودستورية . فحق الانتخاب حق شخصى لصيق بالإنسان مثله مثل بقية الحقوق الأخرى وهو مقابل لالتزاماته قبل المجتمع لأنه وسيلة فى المشاركة فى شئون المجتمع الذى يلتزم بالدفاع عنه حتى الموت . وبالتالي فإن أى قيد على هذا الحق هو سلب له يمثل عقوبة على جريمة تقع على غير مرتكبيها بالاضافة إلى أنها خرق لمبدأ المساواة المقرر دستوريا .

ثم استطرد فى دفاعه إلى الناحية العملية فقال : « يقولون : إن الذى يعرف القراءة والكتابة يكون أقدر من غيره على معرفة أحوال البلد السياسية وعلى تقدير الناخبين . ولكن ما هو الميزان الذى نعرف به العالم بالقراءة والكتابة ؟ هل يكفى أن يفسك الخط كما تقول العامة ؟ .. أظن أن هذا غير كاف ، وبالعكس ، قد دلت التجارب والملاحظات على أن العلم الناقص مفسد للنفوس ، وعلى أن ضرره أعظم من نفعه ، كما دلت على أن الشخص الذى وجد على الفطرة - وكلنا نعلم أن فطرة المصريين سليمة - يكون أصلح من غيره فى كثير من المواضع على الحكم على الأمور حكما صحيحا كما أنه يكون دائما على استعداد لقبول كل فكرة صالحة . وفى الانتخابات الأخيرة وجد الجميع أن الدعوة الوطنية الصحيحة وجدت قلوبا واعية وأذانا صاغية عند الأميين ، وكان صوت الحق أسرع فى الوصول إلى قلوبهم منه إلى قلوب الذين يعرفون القراءة والكتابة لذلك أطلب من حضراتكم رفض هذا المبدأ ، وأن تقررُوا أن يكون لكل مصرى حق الانتخاب »^(١) .

على أثر ذلك رفض البرلمان القيد المقترح وصدر قانون ٤ لسنة ١٩٢٤ خاليا منه .

ومن شراح دستور ١٩٢٣ الذين بقوا حتى النهاية ينقدون هذا القرار ويدعون إلى حرمان الأميين من حق الانتخاب الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم . ويقول الدكتور وايت إبراهيم إن قيد القراءة والكتابة قد ظهر لأول مرة في دساتير الولايات الجنوبية من الولايات المتحدة الأمريكية وكان مقصودا به منع السود (العبيد) من ممارسة حق الانتخاب الذي أقره لهم الدستور الاتحادي (التعديل الخامس عشر ١٨٧٠) ثم يضيف بأنه بصرف النظر عن هذا فإن من لا يعرف القراءة والكتابة لا يصلح أن يكون ناخبا . كما أنها يفضلان الانتخاب على درجتين أيضا^(١) .

وقد دافع العميد المرحوم عثمان خليل عن حق الأميين في الانتخاب . فأشار إلى أن حرمانهم من هذا الحق هو انتهاك لمبدأ سيادة الأمة إذ هو مبدأ يعنى أن يحكم الشعب نفسه بنفسه وأن يكون الحكم للأغلبية لا للأقلية كما أن فيه انتهاكا لمبدأ الاقتراع العام الأمر الذي لا يتفق مع مقتضيات العصر الجديد ، وفيه مخالفة لحق طبيعي للفرد بصفته فردا ، وقد يثير مشاعر الناس ، ثم ليس من الثابت أن المتعلم خير من الجاهل في الحكم على الرجال ، وأخيرا فإن الإلمام بالقراءة والكتابة لم يعد الوسيلة الوحيدة لمعرفة الأحوال السياسية فهناك الاذاعة والسينما وقد رفعا من المستوى الثقافي والفكري والوعي السياسي لدى الناخب^(٢) .

ولم تقنع هذه الحجج الدكتور مصطفى أبو زيد فهو يرى أن منح الأميين حق الانتخاب يستوجب النقد في غير تردد لأن الأمي الذي لا يقرأ ولا يكتب لا يمكن أن يرجى من وراء اشتراكه في الحياة السياسية نفع كبير . ثم يرد على الدكتور عثمان خليل فيقول : (١) ان مبدأ سيادة الأمة لا يحتم الأخذ بنظام معين من أنظمة الحكم فهو يتسق مع النظام الجمهوري كما يتسق مع النظام الملكي ، ويتفق مع النظام المباشر والنيابي وشبه المباشر ولا يتعارض حتى مع مبدأ الاقتراع المقيد بشرط نصاب مالى أو بشرط

الكفاية (٢) اشتراط الكتابة لا يمكن أن يعد متعارضا مع مبدأ الاقتراع العام لأن الشروط التى تعد قيودا هى الشروط التى لا يتيسر للكثيرين الوصول إليها إلا بصعوبة كاشتراط البكالوريا مثلا أو اشتراط مقدار معين من الثراء ، أما اشتراط القراءة والكتابة التى يستطيع المرء أن يتعلمها فى أى مكان وفى أى زمان وبأقل التكاليف فهو ليس قيودا جديدا (٣) أما القول بأن اعطاء الأميين حق الانتخاب سيساعد على تربية الشعب تربية سياسية فقول يرد عليه بأنه فى تمتعهم بحق الانتخاب حرمان للمتعلمين منه ، لأن المتعلمين وهم يعلمون أنهم أقلية لن تستطيع التأثير فى الانتخابات سيتمنعون عن التصويت فكان الأمة قد كسبت كما وخسرت كيفما أضاعف ما كسبته كما (٤) .

إن مرجع الخلاف فى هذا الموضوع هو « المقياس » الذى تقاس عليه ممارسة الانتخاب عامة ، سواء بالنسبة إلى المتعلمين أو إلى الأميين . فإن كان الانتخاب « حقا » فهو للكافة . وإن كان « وظيفة » فهو لمن يحسن استعمالها . والفصل فيما إذا كان حقا أو وظيفة هو صلتة بالسيادة . فإذا كانت السيادة للشعب فالانتخاب حق لكل مواطن . وإذا كانت لشخص آخر ، فرد ، أو طبقة ، أو « أمة » (وهى شخص اعتبارى) فصاحب السيادة يمنح حق الانتخاب لمن يحسن استعماله ويكون هو الحكم فى مدى نفع وجدوى حق الانتخاب . ونحن نعتقد أننا حق لو بدأنا من نقطة المنفعة فسنضطر إلى العودة إلى الحق . ذلك لأنه قبل أن نجيب على ما إذا كان انتخاب الأميين مفيدا أم غير مفيد يتعين معرفة من الذى « من حقه » أن يقرر ما إذا كان مفيدا أم غير مفيد قبل أن نعرف الجواب على سؤال آخر : مفيد بالنسبة لمن ؟ .. واضح أنه لا بد ، إذن ، من الرجوع إلى قاعدة أكثر أسبقية من الممارسة وجدواها ، وليس أمامنا إلا حق السيادة للشعب أم لغير الشعب . أما تقييم مدى جدوى ممارسة الأميين لحق الانتخاب فلا يتأتى إلا من خارجهم ، أى من جماعة المتعلمين . وعندما يكون المتعلمون أقلية - كما هو الحال فى مصر - فإن جوهر الحكم بعدم نفع ممارسة الأميين لحق الانتخاب هو حكم الأقلية ضد الأغلبية ، وهو غير ديمقراطى ، ومع أنه من الواضح من الحجج التى ساقها الدكتور مصطفى أبو زيد حرصه على أن تكون ممارسة

الديموقراطية أكثر تأثيراً إلا أن مبدأ « النفعية » سلاح ذو حدين . فإن المستبددين يستطيعون دائماً أن يزعموا - وهم يزعمون فعلاً - أنهم لا يريدون إلا ما ينفع الشعب الذى لا يعرف ما ينفعه . فإذا رددنا الأمر كله إلى حق السيادة وممارسته نجد أن ما قاله الدكتور مصطفى أبو زيد يستحق وقفة :

فالقول بأن مبدأ سيادة الأمة لا يحتم الأخذ بنظام معين من أنظمة الحكم ، وأنه يتسق مع النظام الجمهورى ، كما يتسق مع النظام الملكى ، ويتفق مع النظام المباشر والنيابى وشبه المباشر قول لا يصح على إطلاقه فيما نرى . فهو يتضمن قضيتين فقهيتين .

الأولى : أن مبدأ سيادة الأمة لا يحتم الأخذ بنظام معين من أنظمة الحكم وأنه يتسق مع النظام الجمهورى كما يتسق مع النظام الملكى . والدكتور مصطفى أبو زيد يتفق فى هذا القول مع الفقيه الفرنسى إيمان^(١) ومن أخذ عنه . فعنده السيادة للأمة التى تشتملها الدولة قانوناً فتكون السيادة للدولة . ولا تتوقف بعد هذا على نظام الحكم فى الدولة لأنه يرى أيضاً أن الدولة صاحبة السيادة سابقة على الدستور الذى يضع نظام الحكم^(٢) . ولكن الفقيه الفرنسى الكبير قد أقام نظريته الفقهية تلك على أساس فهمه الخاص لدلول الأمة . وهو فهم مستعار من المفكر الفرنسى رينان ، وقد أشار إليه صراحة فى هوامش الصفحات ٣١٥ ، ٣١٦ ، ٣١٧ من كتابه . ونظرية رينان فى القومية تسند إلى الأمة إرادة واحدة فهى كائن حى ذو غريزة بصرف النظر عن نظام الحكم فيها . لكن الدكتور مصطفى أبو زيد من بين الذين نقدوا نظرية الأمة عند رينان وفضحوا أساسها غير العلمى^(٣) .

الثانية : القضية الثانية هى القول بأن مبدأ سيادة الأمة يتفق مع النظام المباشر والنيابى وشبه المباشر وهو غير صحيح على سبيل القطع . ومرجعنا هو الدكتور مصطفى أبو زيد أيضاً . ففى مؤلف آخر من مؤلفاته^(٤) يقول صراحة : « إن نظرية سيادة الأمة تجعل النظام النيابى هو النظام الوحيد الذى يتصور قيامه . ذلك لأن الأمة كـشخص معنوى متميز عن الأشخاص المكونين له لا يمكن أن تبدى إرادتها إلا بواسطة ممثلها الذين ينيبون عنها ومن ثم فإن النظام النيابى هو النظام الوحيد الملائم » .

ولا يمكن التوفيق بين هذه الآراء إلا على أساس أن الدكتور مصطفى أبو زيد كان في آرائه السابقة « يحتاج » آراء الفقهاء الآخرين ، بينما هو في آرائه الأخيرة يدلى بتجاربه الخاصة التي يتضح منها أنه من أنصار سيادة الشعب والديمقراطية والاقتراع العام غير المقيد ويدافع عن كل هذا بقوة مقنعة «^(٣)

الركن الثاني : هذا الركن الثاني من أركان النظام النيابي هو أن النائب المنتخب يمثل الأمة كلها . وليس المقصود بهذا الركن معناه الإيجابي بقدر ما هو مقصود به معناه السلبي . أعني أنه ليس مشروطا من أجل تقرير علاقة حقيقية أو مفترضة قائمة أو يمكن أن تقوم بين النائب وبين الأمة ، فقد لا يكون ثم اعتراض على هذا ، ولكنه مشروط لتأكيد أن النائب لا يمثل ناخبيه إرادة ولا مصلحة .. وقد تأكد هذا الركن بنص صريح في دستور ١٩٢٣ . فصدرت المادة ٩١ تقول : « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها » .

مع ملاحظة أن هذا ينطبق على أعضاء مجلس الشيوخ الممينين ، فالدستور يفصل بين مصدر اكتساب صفة التمثيل (الانتخاب أو التعيين) وبين من يمثله عضو البرلمان (الأمة) . والمقصود كما قلنا هو استقلال النائب عن انتخابه أو عينه . وتأكد هذا الركن مرة أخرى بمناسبة تعديل قانون الانتخاب أيضا . فقد كانت اللجنة التي وضعت الدستور قد ناقشت رأيا اقترح السماح بترشيح الشخص في أكثر من دائرة ولكنها رفضته على أساس أن علم العضو علما دقيقا بأحوال الجهة التي ينوب عنها من ادعى الأسباب لتحقيق الغرض من التمثيل النيابي . إلا أن القانون رقم ١ لسنة ١٩٢٤ قد أجاز الترشيح في دائرتين يختارهما المرشح من بين دوائر القطر على أساس أن النائب ينوب عن الأمة بأمرها في المجلس ويعد نائبا عن جميع القطر المصري ويتكلم باسمه ويرعى مصالحه^(٣) .

الركن الثالث : هو تكملة للركن الثاني ومؤداه استقلال البرلمان ككل عن جماعة الناخبين ككل ، وبه لا يكون الانتخاب إلا اختيارا ، لا يتضمن أى نوع من الوكالة أو النيابة عن الناخبين التي قد ترتب لهم حقوقا خاصة قبل النواب والتزامات خاصة على النواب قبلهم وبالتالي قد تسمح بمحاسبتهم أو

بعزلهم . وقد تأكد هذا الركن في عجز المادة ٩١ من الدستور التي تقول : « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله في أمر على سبيل الالتزام » وفي المادة ١١٢ التي تقول : « لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع له » . والمادة ١١٦ التي تقول : « لا يجوز لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه » . وكلها تأكيد لاستقلال البرلمان عن هيئة الناخبين .

الركن الرابع : تهديد انتخاب النواب من وقت لآخر . وقد نصت المادة ٧٩ على أن « مدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنين ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف الشيوخ المنتخبين كل خمس سنوات ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز انتخابه أو تعيينه » . كما نصت المادة ٧٦ على أن « مدة عضوية النائب خمس سنوات » .

بذلك اكتملت أركان النظام النيابي في دستور ١٩٢٣ . والواقع أن الدستور نفسه لم ينص تأكيد صفته النيابية وتحريم تعديلها . فهو في مادته الأولى ينص على أن « مصر دولة ذات سيادة .. وشكلها نيابي » وفي المادة ١٥٦ يمنع تعديل « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني » .

٤٨ - الشعب والديموقراطية :

لم يندم أعضاء مجلس النواب الأول في تاريخ مصر على المساحم أكبر مكان ممكن لممارسة الشعب إرادته عن طريق الانتخاب المباشر غير المقيد . ففي ذات العام الذي صدر فيه القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ وضعت كل الآراء الفقهية التي تستهين بهوى الشعب وإرادته والتي تحترمها وتصول عليها موضع الاختبار الفعلي في أخطر أزمة دستورية في تاريخ دستور ١٩٢٣ الذي استغرقت حياته الأزمان .

ففي يوم ١٩ نوفمبر ١٩٢٤ قتل في القاهرة السير لي ستاك مرقد الجيش المصري وحام السودان فاستغل الانحياز الفرصة وقدموا إلى حكومة سعد زغلول مطالب لا تمت أغلبها إلى الحادث بصلة^(٩) . فرفضتها حكومة سعد زغلول وأعلن استقالته أمام البرلمان مساء ٢٤ نوفمبر ١٩٢٤ واكتفى البرلمان

بالاحتجاج . فأصدر الملك أمرا إلى أحمد زيور بتأليف الوزارة التي يسميها
المؤرخون وزارة « تسليم ما يمكن تسليمه »^{١٤} فسلمت بمطالب الانجليز وصدر
مرسوم يوم ٢٥ نوفمبر ١٩٢٤ بتأجيل انعقاد البرلمان شهرا طبقا للمادة ٣٩ من
الدستور . وفي ٩ ديسمبر ١٩٢٤ عين اسماعيل صدق وزيرا للداخلية كزور
لإنهاء النية إلى حل مجلس النواب وإجراء انتخابات جديدة « يجهزها » .
وفعلا ، في يوم ٢٤ ديسمبر ١٩٢٤ أى قبل نهاية الشهر المضروب لتأجيل
البرلمان بيوم واحد استصدرت الوزارة مرسوما بحل مجلس النواب ، تحديدا
يوم ٦ مارس ١٩٢٥ لانعقاد المجلس الجديد . كأنما تريد الاحتكام إلى الشعب ،
ولكن أى شعب ؟ لقد تجاهلت قانون الانتخاب رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ، وعادت
إلى ما قبله فوجهت الدعوة لانتخاب المندوبين الثلاثينيين لانتخاب النواب
يوم ٢٤ فبراير ١٩٢٥ وكان ذلك عودة إلى الانتخاب على درجتين . وتأكيدا
لذلك استصدرت مرسوما بأن تهرى الانتخابات وفقا لنصوص القانون
القديم الملغى .. ولم يكفها كل هذا فسوفت في الانتخابات ، إلى أن أنشأ الملك
حزب الاتحاد في يناير ١٩٢٥ وإلى أن غير اسماعيل صدق الدوائر الانتخابية
بما يتفق مع رغبات مرشحي الحكومة ، وأخيرا حددت للانتخابات يوم ١٢
مارس ١٩٢٥ .

لما الذى حدث ؟ .. أطاح الفص « الأسمى الذى لا يعرف مصلحته وغير
القادر على معرفة مصالحه » بكل ما أراده الانجليز والملك والحكومة ،
وأُسفرت الانتخابات عن أغلبية لحزب الوفد الذى استقال زعيمه . وافتتح
البرلمان صباح يوم الاثنين ٢٣ مارس ١٩٢٥ وانتخب رئيسه ، سعد ، في
الجلسة الصباحية ، وفي الجلسة المسائية كان قد صدر مرسوم جديد بحل
مجلس النواب واستصدرت الحكومة يوم ٢٦ مارس ١٩٢٥ مرسوما بوقف
الانتخابات .

هذا الموجز التاريخي لأولى أزمات النظام النيابي في مصر يثبت بما
لا يدع مجالاً للشك أن المساهمة الشعبية في الحياة الدستورية ، أى
الديموقراطية ، هي الضمان النهائى الصلب للمحافظة على حرية الشعوب
ومصالحها ، وحماية النظام النيابي نفسه . فالفص ، وحده ، هو الذى قاوم

في أزمة ١٩٢٤ وهو الذي حسم مجلسه النيابي فأعاد فرض أغلبية نوابه ضد الذين عبثوا بالدستور ، في حين أن سعد زغلول رئيس حزب الأغلبية قد خرج من الصراع بالاستقالة . وهو موقف غير دستوري وانتقده بشدة بعض شراح دستور ١٩٢٢^(٣) أما مجلس النواب ، فقد قبل الحل أولا ، وهو ما يمكن أن يفسر دستوريا ، . ولكنه قبل الحل في المرة الثانية بالرغم من مخالفته للدستور الذي ينص في المادة ٨٨ على أنه : « إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر » . وقد كان الأمر الذي حل من أجله مجلس النواب أولا وثانيا هو الموقف من المطالب الانجليزية . وبقي النواب والشيوخ في بيوتهم إلى نوفمبر ١٩٢٥ فقامت حركة شعبية تنبه النواب إلى أن من واجبهم الدستوري أن يجتمعوا في اليوم الحادى والعشرين من ذلك الشهر طبقا للمادة ٩٦ من الدستور التى تقول : « يدعو الملك البرلمان إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث والعشرين من شهر نوفمبر فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور » . وحمل الشعب نوابه على الاجتماع فعلا في أحد الفنادق يوم السبت ٢١ نوفمبر ١٩٢٥ ، وحرس الشعب المتشدد أمام الفندق (الكونتنتال - ميدان الأوبرا) . اجتمع نوابه . فتجاهل الانجليز والملك ووزارته هذا الاجتماع وشغلوا أنفسهم بصيغة جديدة لقانون الانتخاب يبعد بها الشعب عن ممارسة حقه الدستوري ، فقد كان الخوف دائما من الشعب . وصدر فعلا مرسوم بقانون في ٨ ديسمبر ١٩٢٥ يقيّد حق الانتخاب ويجعله على درجتين ويشترط شروطا مالية في المندوبين . فرفضه الشعب وأحزابه أيضا وقاطع الانتخابات وأضرب حق عهد القرى عن تنفيذه . . فاجتمع مؤتمر وطنى يوم ١٩ فبراير ١٩٢٦ وأصدر قرارا بدعوة الأمة إلى الدخول في الانتخابات على حسب القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ (قانون الانتخاب المباشر) فأذعنّت الحكومة للحركة الشعبية واستصدرت يوم ٢٢ فبراير ١٩٢٦ مرسوما بعودة القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ وأجريت الانتخابات فعلا على أساسه يوم ٢٢ مايو ١٩٢٦^(٣) .

ثم كل هذا في حماية الشعب وتحت رقابته . ولكن منا إن تقرر يوم للانتخاب ، حتى انكشفت الطبيعة غير الديمقراطية للنظام النيابى في

مصر ، قد اجتمع ممثلو الطبقة البورجوازية المصرية ، الموزعون فيما بين الأحزاب ، وعقدوا فيما بينهم اتفاقا أذاعوه يوم ٣ أبريل ١٩٢٦ يتضمن امتهانا لأى معنى لمعالي التمثيل النيابى سواء أخذ على أنه تمثيل للأمة أو تمثيل للشعب ، وحولوا مقاعد البرلمان إلى غنيمة يقتسمونها من وراء ظهر الشعب ، وبدون اعتداد بإرادته . ذلك أن الأحزاب قد اقتسمت فيما بينها الدوائر الانتخابية واتفقت على ألا ينافس بعضها بعضا فاختص حزب الوفد (وقع بالنيابة عنه سعد زغلول) بمائة وستين دائرة ، واختص حزب الأحرار الدستوريين (وقع بالنيابة عنه محمد محمود) بخمس وأربعين دائرة ، واختص الحزب الوطنى (ووقع بالنيابة عنه محمد حافظ رمضان) بتسع دوائر . وعلى هذا الأساس بدأت سلسلة الوزارات الائتلافية التى لم تتح للأغلبية فرصة الحكم المستقر أبدا .

ويقول أستاذنا المغفور له عبد الرحمن الرافعى إن ذلك الاتفاق كان صونا للوحدة وجمعا للكلمة . وهذا صحيح . ولكنه صون للوحدة وجمعا للكلمة فيما بين القادرين على الترشيح ضد مخاطر الإرادة الشعبية أولا وقبل كل شيء ، وقد يكون ضد الملك أيضا ، ولكن الذى لاشك فيه أن ذلك الاتفاق كان مؤامرة ضد الشعب وجماعة الناخبين ، كما أنه لاشك فى عدم دستوريته إذ هو إهدار كامل لكل معنى من معالى الانتخاب بما يقدمه من ضمان الفوز للمرشح عن طريق الامتناع عن منافسة . أما علاقته بأى معنى من معالى الديمقراطية فمقطوعة ، لأن الواقع أن النواب قد تم اختيارهم ، واستمدوا ما أصبح لهم من سلطات فى البرلمان الجديد ، من اتفاق ٣ أبريل ١٩٢٦ . وقد نبه الأستاذ الدكتور سليمان الطهاوى فى كتابه « القانون الدستورى المصرى والاتحادى » وهو يشرح دستور ١٩٥٦ وما خوله للاتحاد القومى من حق الاعتراض على المرشحين إلى أن مفهوم الترشيح فى الانتخابات هو ترك القول الفصل فى اختيار العضو للناخبين^(١) . وعليه فكما حيل بين الناخبين وبين الاختيار عن طريق اختيار سابق على إرادتهم فلا شك فى أنه تعيين وليس انتخابا وهذا ما فعلته الأحزاب مجتمعة عام ١٩٢٦ .

ولم يكن غريبا بعد هذا ، أن يفتح المجال لمزيد من العبث بإرادة الشعب ، واصطناع مجالس نيابية تأتلف أو تختلف مع الملك ، وسلطات الاحتلال ، إلى أن تقوم ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، لتصدر شهادة وفاة دستور كان قد قتله أصحابه يوم ٣ أبريل ١٩٢٦ .

وأول صيغة دستورية للاستبداد كان دستور ١٩٣٠ .

٤٩ - دستور ١٩٣٠ :

بالرغم من أن حياة دستور ١٩٢٣ لم تكن متصلة أبدا ، فمطل أكثر من مرة وامتنع في أغلب سنوات مريانه ، إلا أن حياته تلك قد انقطعت دستوريا ابتداء من ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ ، حين صدر الأمر الملكي رقم ٧٠ بدستور جديد وقانون الانتخاب جديد ، حتى يوم ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ حين صدر أمر ملكي آخر بإعادة دستور ١٩٢٣ وبقي ساريا حتى قامت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ . ويهنا من دستور ١٩٣٠ في هذه الدراسة ما يتصل بمبدأ التمثيل النيابي .

أول ما نلاحظه أن دستور ١٩٣٠ كان أيضا دستورا نيابيا فاجتمعت له الأركان الأربعة التي ذكرناها ، ولكنه اختلف عنه أساسا في موقفه من الشعب وذلك على الوجه الآتي :

أولا : بالنسبة للبرلمان :

حدد دستور ١٩٣٠ عدد أعضاء مجلس الشيوخ بمائة وأعضاء مجلس النواب بمائة وخمسين بدون اعتداد بزيادة أو نقصان عدد الناخبين على عكس ما كان يفعل دستور ١٩٢٣ وبذلك قطع العلاقة العددية بين ممثلي الأمة وأبناء الأمة .. ثم قلب نسبة المعيينين إلى المنتخبين في مجلس الشيوخ فجعل المعيينين ثلاثة أخماس الأعضاء بدلا من الخمسين فأصبحت الأغلبية في مجلس الشيوخ لمن لم يحترم الناخبون ..

ثانيا : بالنسبة للانتخاب :

عاد دستور ١٩٣٠ إلى نظام الانتخاب على درجتين . وقد جاء في البيان

الذى مهد به للدستور نقدا للانتخاب المباشر : « أفكان التفكير في التغيير إذن نتيجة الاعتقاد بأن الانتخاب المباشر خير الأنظمة وأصلحها للبلاد ؟ لم يكن يعرف حتى سنة ١٩٢٤ غير نظام الانتخاب بدرجتين ، ولم يتهيا لمصر حتى ذلك التاريخ شيء من الأسباب التى جعلت الانتخاب المباشر فى أوربا ضرورة من ضرورات تطور النظام النيابى ، فصر ليست بلدا صناعية ، والأمية التى ظلت البلاد تشكو انتشارها طوال السنين وألقى كانت تقيم بها الحجة على وجوب استقلالها بشئونها . إن كان ثمة حاجة إلى حجة فى سبيل هذا الاستقلال . كانت لا تزال تنشر ظلالها الثقيلة على الناس . ولم يتصاعد خارج البرلمان صوت واحد من فرد أو جماعة بالمطالبة بالانتخابات المباشرة . إذن لم يكن الانتخاب المباشر يقصد به سد حاجة عامة أو إلى حسن ملاسة للأحوال القائمة . كان التغيير إذن لحاجة فى نفوس القائلين بالأمر ظنوا بالانتخاب المباشر أن يكون سبيل النجاح وأمان المستقبل . »

ثالثا : بالنسبة للناخبين :

يبدو أن العودة إلى نظام الانتخاب غير المباشر لم يكن إلا ذريعة لفرض مزيد من القيود على حق الانتخاب . فقد اشترط قانون الانتخاب رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٠ فيمن يجوز انتخابه مندوبا (الدرجة الأولى) ليكون له بعد هذا حق انتخاب أعضاء البرلمان (الدرجة الثانية) شروطا أقصى من لائحة الحديوى اسماعيل الصادرة عام ١٨٦٦ فتقول المادة ٢٠ :

« يجب أن يتوافر فيمن ينتخب مندوبا عدا الشروط المطلوبة فى الناخب الشروط الآتية :

(أ) أن يكون مالكا لأموال ثابتة مربوط عليها ضريبة عقارية لجانب الحكومة لا تقل عن جنيه مصرى سنويا أو لعقارات قيمة إيجارها السنوى لا تقل عن اثنى عشر جنيها مصريا ، ويعتبر الشركاء فى ملك على الشيوع والمستحقون فى وقف حائزين للشروط المتقدمة متى كانت حصتهم الشائعة أو نصيبهم فى ريع الوقف يعادل مبلغ جنية على الأقل سنويا من الضريبة المربوطة على الأملاك أو مبلغ ١٢ جنيها سنويا من قيمة إيجارها .

(ب) أن يشغل بصفته صاحب حق انتفاع أو مستحقا فى وقف أو بطريقة

الانتماء لعائلة أو حرفة أو مهنة منزلا للسكنى أو قسما من منزل أو محلا آخر
قيمة إيجاره السنوى لا تقل عن اثنى عشر جنيها مصريا .
(ج) أن يكون مستأجرا لمدة سنة على الأقل أرضا زراعية مربوطا عليها
ضريبة عقارية لا تقل عن جنيهين سنويا .
(د) أن يكون حائزا لشهادة دراسة ابتدائية أو شهادة تماثلها .

ويلاحظ أن هذا القانون مشابه لما أراد أحمد زيور إصداره عام ١٩٢٦
وقاومه الشعب^(٣) . لهذا لا يكون غريبا أن الشعب قد قاوم دستور ١٩٣٠
منذ صدوره وتعرض لفترة استبدادية قادها اسماعيل صدقي ، ومع برلمانه ،
إلى أن عاد العمل بدستور ١٩٢٣ ابتداء من ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ واستمر الدستور
لأنما إلى أن قامت ثورة ١٩٥٢ وكان آخر اجراء مضاد للديموقراطية صدر من
حكومات ما قبل الثورة هو المرسوم بقانون الذى استصدره وزير الداخلية
مرتضى المراغى يوم ١٢ أبريل ١٩٥٢ بإيقاف الانتخابات .

٥٠ - ثورة ١٩٥٢ :

قامت ثورة ١٩٥٢ وأهدافها إقامة حياة ديموقراطية سليمة . ويكاد يجمع
فهاء القانون العام فى مصر على أن فشل النظام النيابى فى عهد ما قبل
الثورة كان أحد أسباب قيامها ، وإن اختلفوا فى أسباب فشل النظام النيابى
ذاته . ولكنهم جميعا يذكرون واقعة تاريخية هو أن الذى قام بالثورة بتنظيم
الضباط الأحرار فى القوات المسلحة . لأن « الشعب أعزل من القوة المادية
التي يمكن عن طريقها وحدها وضع الأمور فى نصابها »^(٤) . أو « لأن الجبهة
المدنية لا تستطيع القيام بمثل هذه الثورة لافتقارها إلى الأسلحة
والعتاد »^(٥) . أو « لأن الضغط على صاحب التاج يحدث فى البلاد المريقة فى
الديموقراطية بواسطة الشعب أو ممثلين بهما تم هذا الضغط فى مصر عن
طريق الجيش »^(٦) أو « لخضوع البرلمان للسلطة التنفيذية وهذه السلطة
تخضع بدورها للملك غير مسئول »^(٧) . ونحن فى دراستنا هذه عن « النظام
النيابى ومشكلة الديموقراطية » لا يعنينا بالدرجة الأولى إلا هذه الواقعة
التاريخية : فى ظل نظام نيابى استمر حوالى ثلاثين عاما لم تجد مصر من
ينقذها إلا بعض أبنائها من القوات المسلحة لأن شعب مصر فى عام ١٩٥٢ كان

قد أصبح عاجزا عن انقاذ نفسه بثورة شعبية . ولما نعتقد أن مرجع ذلك كان افتقاره إلى الأسلحة والعتاد فقد قام بثورته عام ١٩١٩ ضد الاحتلال الإنجليزي وقواته ، وكان جيش مصر وشرطتها أيضا تحت قيادة انجليزية ، ولم يعبأ الشعب بالسلح والعتاد ولم يفتقده ، ولكننا نعتقد تماما أنه منذ اتفاق الأحزاب المصرية ضد الشعب عام ١٩٢٦ ، ذلك الاتفاق الذى أشرنا إليه - كانت البورجوازية المصرية حريصة - وهى فى أوج صراعاتها ، فيما بينها ، وبين الملك ، على ألا تسمح للشعب بممارسة سيادته ، وآية هذا أن حزب الأغلبية الذى لم يكن أحد يشك فى أنه حزب الأغلبية لم يستطع أن يحكم فى مصر أكثر من خمس سنوات متقطعة ، القدر الأكبر منها كان بعد أن تخلى هو أيضا عن الشعب والتمس إلى الحكم طريقا ، فبراير ١٩٤٢ وتصالح مع الملك . اضعاف الشعب ديموقراطيا هو إذن السبب الأساسى فى ألا تجد مصر إلا بعض أبنائها من القوات المسلحة ليقوموا بالثورة ويتلقوا تأييدها اللاحق . ولاشك فى أن قوى كثيرة قد ساهمت فى اضعاف الشعب ديموقراطيا . ولكن السبب الأصيل كان فى جوهر النظام النيابى نفسه ومدى مقدرته أو عجزه على إتاحة الفرصة للشعوب لممارسة سيادتها . وسنعود إلى هذه النقطة الجوهرية بتفصيل أكبر فيما بعد . ويكفي هنا أن نسجل حقيقة ذات شطرين : الشطر الأول أن فشل النظام النيابى فى مصر كان أحد أسباب ثورة ١٩٥٢ . فشله فى أن يحقق التحرر الوطنى من الاحتلال الأجنبى وتحرر السلطة من استبداد الملك وتأمير أحزاب الأقلية وما تبع ذلك من الإبقاء على التخلف الاجتماعى والاقتصادى . وهذه هى الأسباب الموضوعية للثورة . الشطر الثانى : أن فشل النظام النيابى فى مصر كان هو السبب فى أن تقوم بالثورة ، التى توافرت أسبابها الموضوعية ، قوة من الجيش . فشله فى أن ينمى المقدرة الشعبية وعيا وممارسة ، إلى الحد الذى يستطيع فيه الشعب أن يدافع بذاته عن حياته ويفرض بقوته المنظمة إرادته ويردع المستبدين به ولو بالثورة . إننا نحتج على النظام النيابى فى مصر بنتائج الواقعية . وهو احتجاج لا نعتقد أنه قابل للرد لأن النتيجة هى الدليل النهائى على أسبابها . أما من الذى كان مسئولاً أولا أو ثانيا أو أخيرا عن ذلك الفشل ، وهل هو الملك أم الأحزاب ، فإنه لا يغير من الحقيقة شيئا .

والقدر المتيقن من الحقيقة أن النظام النهاى فى مصر قد فشل - على الأقل -
فى أن يضمن مصالح الشعب وإرادته ضد الذين احرقوا فيه أو احرقوا به .
لقد كان نظاما فاشلا فى كل حال .

٥١ - بعد سقوط دستور ١٩٢٣ :

قامت الثورة ونجحت يوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢ . وفى يوم ١٠ ديسمبر ١٩٥٢
أعلن القائد العام للقوات المسلحة سقوط دستور ١٩٢٣^(٣) . وفى ١٣ يناير
١٩٥٣ صدر مرسوم بتشكيل لجنة من خمسين عضوا لتعمل فى « وضع مشروع
دستور يتفق مع أهداف الثورة » . وفى ١٦ يناير ١٩٥٣ صدر إعلان بحل
الأحزاب السياسية وتحديد فترة التتال لمدة ثلاث سنوات^(٤) . وفى ١٨ يناير
١٩٥٢ صدر المرسوم بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٥٢ بحظر النشاط الحزبى بالنسبة
إلى أعضاء الأحزاب المنحلة (المادة الثانية) وحظر تكوين أية أحزاب
سياسية جديدة (المادة السادسة) . فى ١٠ فبراير ١٩٥٣ صدر إعلان دستورى
ببيان نظام الحكم خلال فترة الانتقال^(٥) . وفى ٥ مارس ١٩٥٤ صدر قرار من
مجلس قيادة الثورة ينص على « اتخاذ الاجراءات فورا لعقد جمعية تأسيسية
تنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر على أن تجتمع فى خلال شهر يوليو
١٩٥٤ وتكون لها مهمتان : الأولى مناقشة مشروع الدستور الجديد وإقراره .
والثانية القيام بمهمة البرلمان إلى الوقت الذى يتم فيه عقد البرلمان الجديد
وفقا لأحكام الدستور الذى ستقره الجمعية التأسيسية » . هذا القرار لم ينفذ
فقد صدر فى ٢٩ مارس ١٩٥٤ قرار آخر من مجلس قيادة الثورة جاء فيه :
« أولا : ارجاء تنفيذ القرارات التى صدرت يوم ٥ مارس الحالى حتى نهاية
فترة الانتقال . ثانيا : يشكل فورا مجلس وطنى استشارى يراعى فى تشكيله
الطوائف والهيئات والمناطق المختلفة ويحدد تكوينه واختصاصاته بقانون »
وهذا القرار بدوره لم ينفذ . ففى نهاية فترة الانتقال لم تعقد جمعية
تأسيسية منتخبة لوضع مشروع الدستور وإقراره . ذلك لأنه خلال
الأحداث التى أسفرت عن تلك القرارات كانت اللجنة المشكلة بمرسوم ١٣
يناير ١٩٥٣ قائمة على وضع مشروع الدستور « يتفق مع أهداف الثورة » .
وقد أعدت مشروعها وقدمته فعلا إلى مجلس الوزراء فى ١٧ يناير ١٩٥٥ ،

ولكن الثورة لم تقبله ووضعت دستوراً أعلنته في ١٦ يناير ١٩٥٦ ، آخر يوم في فترة الانتقال ، ولكنه لم ينفذ إلا ابتداء من ٢٣ يونيو ١٩٥٦ .

٥٢ - دستور ١٩٥٦ :

كان من بين أسباب عدم قبول الثورة لمفروع الدستور الذي وضعتة اللجنة المفار إليها من قبل ، أنه كان يأخذ بالنظام النهائي البحت . وقد رأت قيادة الثورة أن النظام النهائي البحت يقتصر دور الشعب على مهمة انتخاب نوابه في فترات معينة من الزمن دون أن يفسح مجالاً لممارسة الشعب بعض سلطاته بنفسه أثناء هذه الفترات^{٣٦} . وقد تضمن دستور ١٩٥٦ ، فعلاً لصوماً استعمل فيها كلمة « الاستفتاء » وأدت بفراجه إلى القول بأن نظام الحكم فيه ليس نهايياً خالصاً بل يميل إلى الديمقراطية غير المباشرة ، وإن كانوا يختلفون في مدى هذا الميل ومضمونه^{٣٧} .

هذه النصوص هي (المادة ١٢١) : « يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه رئيس الجمهورية ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه . ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء . فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره ويتبع في شأنه الطريقة ذاتها » . (المادة ١٢٢) : « مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء » . (المادة ١٤٥) : « لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأى مجلس الأمة أن يستفتي الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا وينظم القانون طريقة الاستفتاء » (المادة ١٨٩) : « لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الأمة طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل . فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الأمة وجب أن يكون موقفاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل . وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض . وإذا وافق مجلس الأمة على مبدأ

التعديل ، يناقش ، بعد ستة أشهر من تاريخ الموافقة المواد المراد تعديلها . فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد الأعضاء عرض على الشعب لاستفتاءه . فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء » (المادة ١٩٣) : « يجرى الاستفتاء على هذا الدستور يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يوليو ١٩٥٦ » (المادة ١٩٤) : « يجرى استفتاء لرياسة الجمهورية يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يونيو ١٩٥٦ وتبدأ مدة الرياسة ومباشرة مهام منصبها من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء » (المادة ١٩٦) : « يعمل بهذا الدستور من تاريخ موافقة الشعب عليه في الاستفتاء » .

ونلاحظ أن « الاستفتاء الشعبي » يتصل بثلاثة موضوعات : انتخاب رئيس الجمهورية . الاستفتاء في المسائل المهمة . وضع تعديل الدستور . وفيما يلي نتناولها على هذا الترتيب لئلا نرى ما تضمنه من « ديموقراطية شبه مباشرة » .

٥٣ - انتخاب رئيس الجمهورية :

سبق أن أوضحنا أن فيصل التفرقة بين الانتخاب والاستفتاء الشعبي هو « محل » الاقتراع العام . إن كان شخصا أو عدة أشخاص فإنه ليس استفتاء شعبيا ، وقد أثّرنا عندئذ تسميته استفتاء انتخابيا لئلا يخلط بينه وبين الاستفتاء الشعبي الذي يكون محله دائما موضوعا وليس شخصا^(٣) . بناء عليه لا نعتبر ما نصت عليه المادتان ١٢١ ، ١٢٢ من دستور ١٩٥٦ تطبيقا للديموقراطية شبه المباشرة . ونتنق تماما مع التفسير الذي يقول : « إن الاستفتاء على رئيس الجمهورية لا يعد من تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة لأنه يتعلق بتحديد طريقة اسناد رياسة الجمهورية ، وليس متصلا بطريقة مباشرة بالسلطة . فتحديد ما يدخل في تطبيقات الديمقراطية المباشرة أو في الديمقراطية النيابية يتوقف على طريقة ممارسة السلطة لا على طريقة اسناد السلطة . فإذا كان الشعب يمارس السلطة بنفسه فالنظام الديموقراطي مباشر . وإذا كان الشعب يمارس السلطة بواسطة نواب عنه ، فالنظام نيابي . والاستفتاء على رياسة الجمهورية ليس إلا أسلوبا في اسناد

السلطة إلى شخص ينوب عن الشعب في ممارستها . ومن ثم يكون الأخذ بأسلوب الاستفتاء الشعبى فى اختيار رئيس الجمهورية تطبيقاً للديمقراطية النهائية لا للديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة «^(٣) .

٥٤ - المادة ١٤٥ :

هذه المادة التى تنص على أن لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأى مجلس الأمة استفتاء الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، وهى التى تحتل خلافاً حقيقياً فى الرأى حول طبيعة نظام الحكم فى دستور ١٩٥٦ . وعلى أساسها ذهب أغلب الشراح إلى أن دستور ١٩٥٦ يميل إلى الديمقراطية شبه المباشرة . إذ لا شك فى أن الاستفتاء هنا ينصب على « موضوع » . وقد نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ على أنه « فى أحوال الاستفتاء فإنه يجب أن يتضمن القرار موضوع الاستفتاء والتاريخ المعين له » . ولكن المادة سكنت عن بيان لأمر ثلاثة : الأول مدى القوة الملزمة لأذن مجلس الأمة بالاستفتاء . الثانى : محل الاستفتاء . الثالث : القوة الملزمة لما يسفر عنه الاستفتاء . وفيما يلى نتناول كل منها على حدة :

أولاً - إذن مجلس الأمة :

تشرط المادة (١٤٥) إذن مجلس الأمة على إجراء الاستفتاء ، وقد رأى بعض الفقهاء أن هذا الشرط ليس إلا إستطلاعاً لرأى مجلس الأمة فهو إستشارى . وبالتالى غير ملزم لرئيس الجمهورية ويصبح الرأى النهائى فى إجراء الإستفتاء أو عدم إجرائه إليه ^(٣) . وإن المجلس قد يعارض فى معظم الأحيان لأن الرجوع إلى الشعب انتقاص لسلطته ^(٣) . ونحن لا نستطيع أن نسلم بهذا الرأى لأن المادة ١٤٥ عندما قسمت الإجراءات السابقة على طرح الاستفتاء جعلت لرئيس الجمهورية تعيين الموضوع وطرحه ، وجعلت لمجلس الأمة الإذن بطرح هذا الموضوع بالذات وهو ما يعنى حقه فى تقييمه وتقدير ما إذا كان من المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا أم لا ، قد أشركت المجلس مع رئيس الجمهورية فى طرح الاستفتاء ، ويبدو هذا واضحاً من أمرين . الأول : أنه لو امتنع مجلس الأمة عن الإذن لما صح

الاستفتاء ، فالإذن هنا شرط صحة دستورية وليس مجرد رأى استشارى ، الأمر الثانى : ما نصت عليه المادة ١٨٨ من الدستور . تنص هذه المادة على : « يشترط فى القوانين المشار إليها فى المواد ٦٧ و ٨٩ و ١٠٠ و ١١٤ و ١٣٠ و ١٤٤ و ١٤٥ و ١٥٣ موافقة ثلثى الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس الأمة » وبمراجعة كل تلك المواد نرى إنها تتصل بحقوق وسلطات مجلس الأمة فى مواجهة السلطات الأخرى . فالمادة ٦٧ تتعلق بطريقة تكوين مجلس الأمة والمادة ٨٩ تتعلق بصحة الفصل فى عضوية أعضائه والمادة ٩٨ تتعلق بمنح الألتزامات الخاصة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة ، والمادة ١٠٠ تتعلق بميزانية الدولة والمادة ١١٤ تتعلق بالجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولى الوظائف العامة والمادة ١٣٠ تتعلق بإتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية والمادة ١٤٤ تتعلق بحالة الطوارئ والمادة ١٥٣ تتعلق بإتهام ومحاكمة الوزراء . واضح - فى رأينا من هذه المواد التى إختيرت لاشتراط موافقة ثلثى أعضاء مجلس الأمة ، وليس ثلثى الحاضرين ، للموافقة على القوانين التى تصدر بشأنها . أن اختيارها قد روعى فيه خطورة الموضوع من ناحية ، وتأكيد سلطة مجلس الأمة من ناحية أخرى . ومن بين تلك المواد وردت المادة ١٤٥ وهو ما يعنى أن تلك المادة تنطوى على العنصرين معا : الخطورة وتعلقها بسلطات مجلس الأمة . ولهذا لا يبدو لنا متسقا مع هذا الأختيار أن يكون الاذن بالإستفتاء . الذى يشترط فى قانون إجراءاته أغلبية ثلثى مجلس الأمة ، هو مجرد رأى إستشارى غير ملزم . وطبيعى إن المسألة ليست مسألة شكلية بل - إذا صح رأينا - تترتب عليه آثار دستورية تتناسب مع أهميته بمجرد توفر شكل الاستفتاء بطلب من رئيس الجمهورية وموافقة (أذن) من المجلس . أولها أنه لا يكون لرئيس الجمهورية بعد هذا حق الإمتناع عن إجراء الاستفتاء لأنه يصبح بعد الاذن به إجراء مفترقا من السلطتين ، والأثر الثانى هو إن نتيجة الاستفتاء تكون ملزمة لمجلس الأمة بقدر ما هى ملزمة لرئيس الجمهورية أو تكون غير ملزمة قانونا للطرفين وملزمة لها سياسيا ، أو لا تكون ملزمة أصلا ، حسب ما سئرى فى تناول الوجه الثالث من أحكام المادة ١٤٥ ، إنما الذى نريد أن نؤكد هنا هو أن التقاء رغبة رئيس الجمهورية بإذن مجلس الأمة يحتم أولا إجراء الاستفتاء

باعتباره إجرأ مشتركا من السلطتين تنصرف آثاره إليها بالتساوى .
ثانيا - محل الاستفتاء :

إن المادة ١٤٥ جزء من دستور ١٩٥٦ وليست نصا منفردا خارج أحكامه ، وبالتالي فإن تحديد ماهية « المسائل المهمة التي تتعلق بمصالح البلاد العليا » يجب ، في اعتقادنا ، أن يكون في نطاق أحكام الدستور الأخرى ، حيث لا محل هذه المادة محل مادة أخرى ، ولا تلغى أيضا مادة أخرى . ولقد حدد الدستور في المادة ١٨٩ طريقة وضع وإصدار « القواعد الدستورية » . وعليه فإنه لا يجوز أن ينصب الاستفتاء المنصوص عليه في المادة ١٤٥ على قاعدة معدلة للدستور . وبذلك يخرج من نطاقها ما يسمى الاستفتاء الدستوري . ثم أن الدستور قد حدد في المواد ٦٥ وما بعدها طريقة وضع وإصدار القوانين العادية . ونخص بالذكر المادة ٨٤ التي تقول : « لا يصدر قانون إلا إذا أقره مجلس الأمة » . فإذا انتقلنا إلى الفصل الثالث الخاص بالسلطة التنفيذية نجد أن ليس لرئيس الجمهورية إلا حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها (المادة ١٣٢) إلا في الحالتين المنصوص عليهما في المادتين ١٣٥ (حالة الضرورة) و ١٣٦ (حالة التفويض) وعليه فإنه لا يجوز في رأينا أن ينصب الاستفتاء المنصوص عليه في المادة ١٤٥ على قانون .

إذن ، فالمسائل المهمة المتعلقة بمصالح البلاد العليا التي يجوز فيها الاستفتاء يجب ألا تتضمن قاعدة دستورية ولا قاعدة تشريعية . فلا يبقى إلا أن تكون داخلة في اختصاصات السلطة التنفيذية (في غير حالتين المادتين ١٣٥ و ١٣٦) . ويرى رئيس الجمهورية ويوافق المجلس على أن أهميتها تقتضى « استطلاع » رأى الشعب فيها قبل أن يصدر فيها قرار تنفيذي ، فهي إذن استفتاء سياسى .

ثالثا : القوة الملزمة للاستفتاء :

سبق أن ذكرنا أن الاستفتاء السياسى هو نوع غير مباشر من الاستفتاء الانتخابى يستهدف إبقاء الصلة ، والثقة ، بين الحاكم والشعب عن طريق

تجديد طرح السياسة في موضوع ، وتجهيد الثقة بمناسبة هذا الموضوع ، وأنه يدخل - رغم مظهره الديمقراطي - في نطاق النظام النيابي القائم أساسا على عنصر الثقة بالأشخاص ، ولا يدخل في نطاق الاستفتاء الشعبي . فليس له من قوة الالتزام إلا ما للبرامج السياسية ، ولا يلزم إلا من لجأ إليه ، ولا يلزمه إلا سياسيا .. ومن بين الفقهاء من انتهى إلى هذه النتيجة ولكن لأسباب أخرى ذات طبيعة « عملية »^(٣) .

٥٥ - الاستفتاء الدستوري :

ذكرنا أن دستور ١٩٥٦ قد نظم في مواده ١٨٩ و ١٩٣ و ١٩٤ طريقا لإصدار الدستور أو تعديل أية مادة من مواده . وهذه هي - في رأينا - الصورة الوحيدة للاستفتاء الشعبي بمعناه الصحيح . فالذي يطرح على الشعب موضوع مصوغ على الوجه الذي لا يحتاج إلا إلى الإرادة الشعبية ليكون نافذا ، ثم أنه ينفذ بمجرد قبوله من الشعب دون حذف أو إضافة أو تعديل ، وأخيرا فبنفاذه يكون قانونا (دستورا) عاما وملزما للكافة . وهذه كلها خصائص الاستفتاء الشعبي كما عرفناها .

٥٦ - النظام النيابي :

إن هذا الذي قلناه يعني أنه ، فيما عدا الاستفتاء الدستوري ، يبقى دستور ١٩٥٦ في جوهرة نهايا ، والواقع أنه ما كان يمكن أن يكون غير ذلك وإلا لناقض نفسه . ذلك لأن النظام النيابي ، كما رأينا من قبل ، قائم على أساس مفترض هو أن « السيادة للأمة » . وحيث يقوم الدستور - أي دستور - على هذا الأساس لا يستطيع ، دون تناقض أن يقيم عليه إلا نظاما نيايبيا بأركانها التي عرفناها^(٤) . والمادة الثانية من دستور ١٩٥٦ تنص صراحة على أن « السيادة للأمة وتكون ممارستها على الوجه المبين في هذا الدستور » . ونعتقد أن هذه المادة قد حسمت منذ البداية الخلاف الظاهر بين الدكتور عثمان خليل والدكتور مصطفى أبو زيد . يقول الدكتور مصطفى أبو زيد إن أستاذنا الدكتور عثمان خليل قد أراد أن يستنتج قسيل الأمة كلها ، وهو ركن أصيل من أركان النظام النيابي ، من عبارات المادتين ٩٣ و

١١٨ . الأولى لا تجهيز لأى عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يتدخل فى الأعمال التى تكون من اختصاص أى من السلطتين التنفيذية أو القضائية ، والثانية تمنح أعضاء مجلس الأمة مكافأة يحددها القانون . وقد رد الدكتور مصطفى أبو زيد هذا رأى فقال : ان نص المادتين لا يساعد رأى الذى أراد الدكتور العميد اسناده اليهما . ثم أضاف : « ونحن مع إيماننا بأن الدستور قد نسى أن ينص على هذا الركن صراحة إلا أننا مع ذلك نرى وجوب الأخذ به فلا يجوز للناخبين تكليف النائب بالسفر على منهج معين إزاء المشاكل الدستورية ، ولا يجوز لهم عزله وتنحيته قبل أن تنتهى مدة نيابته ، ولو أراد الدستور أن يأخذ بغير ذلك لنص عليه صراحة فى صلبه »^{٣٩} .

والواقع أن دستور ١٩٥٦ لم ينص شيئاً من هذا ولا يحتاج إلى مزيد من الصراحة بعد أن حدد فى المادة الثانية قاعدتين فى نص واحد : « السيادة للأمة » « وممارستها تكون على الوجه المبين فى الدستور » . هذه المادة واضحة الدلالة على أن كل ما جاء فى الدستور من سلطات هى ممارسة لسيادة الأمة ، وأن كل من عهد اليهم الدستور بممارستها إنما يمارسونها باسم الأمة . حتى الأحكام القضائية تصدر وتنفذ باسم الأمة (المادة ١٧٨) وليس باسم أى فرد أو مجموعة من الأفراد . أما عن عزل عضو مجلس الأمة أو تنحيته قبل أن تنتهى مدة نيابته بإرادة الناخبين فقد حرص الدستور على استبعاده بنصوص صريحة حددت متى يعزل العضو ، ومتى يستقيل ، ومن الذى يعزله ، ويقبل استقالته (المادتان ١٠٩ و ١١٠) فلا يعزل إلا بقرار من مجلس الأمة ولا تقبل استقالته إلا من مجلس الأمة وفاخبيه فلا أثر لها فى الدستور بل فئة نصوص تنفيذها . إذا كانت تلك العلاقة تتضمن أى نوع من النيابة فإن دستور ١٩٥٦ لم يستعمل أبداً كلمة « نائب » أو « نواب » أو « نيابة » بل يسمى أعضاء المجلس : أعضاء مجلس الأمة . وإذا كانت تلك العلاقة تتضمن التزاماً على عضو مجلس الأمة فى مواجهة ناخبيه فقط فإنه ملزم بحكم المادة ٧٨ على أن يرفع « مصالح الشعب » كله دون تخصيص . ويتسق كل هذا مع إطلاق اسم « مجلس الأمة » على الهيئة التشريعية ومع إطلاق اختصاصات المجلس وأعضائه من أية قيود جغرافية أو عددية

أوجزئية سواء فى الوظيفة التشريعية أو فى الرقابة على السلطة التنفيذية ومساءلة الوزراء .

نتفق إذن مع الرأى الذى يقول بأن نظام الحكم طبقا لدستور ١٩٥٦ كان قائما على أساس التمثيل النيابى^(٣٠) . ولكن هل هو تمثيل نياى فقط ؟ . الاجابة عن هذا السؤال تمثل فى نظرنا الجديد فى دستور ١٩٥٦ والجديد أيضا على حياتنا الدستورية .

٥٧ - الاتحاد القومى :

تنص المادة ١٩٢ من دستور ١٩٥٦ على أن : « يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة ولحث الجهود لبناء الأمة بناء سليما من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية . ويتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة . وتبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية » .

إن حياة دستور ١٩٥٦ لم تطل إلى الحد الكافى لمواجهة الفقه العربى ما استحدثته تلك المادة من أحكام دستورية بكل تفاصيلها . ومع ذلك فإن دراستها أمر لازم لإمكان فهم تطور مفهوم الديمقراطية ونظامها الدستورى فيما تلى ذلك من دساتير . وعلى وجه خاص الأحكام الخاصة بالاتحاد الاشتراكى فى دستورى ١٩٦٤ و ١٩٧١ .

إن جل الخلاف الذى أثارته المادة ١٩٢ قد انصب على التكييف القانونى للاتحاد الاشتراكى وموقعه من السلطة التنفيذية وهذه قد حسمت . كما نعتقد . على المستويات الثلاثة : القانون ، والفقه ، والقضاء .. فانتهدت جميعا إلى أن الاتحاد القومى كان سلطة رابعة كما وصفته محكمة القضاء الإدارى^(٣١) . والذى يهم دراستنا هذه من الاتحاد القومى هى وظيفته الدستورية التى أسندتها إليه المادة ١٩٢ ، مع ملاحظة أولية ، هى أن تلك الوظائف قد أسندت إليه مع ، وبحوار ، مجلس الأمة . هذه الوظائف هى :

أولا : العمل على تحقيق الأهداف التى قامت من أجلها الثورة . هذه الأهداف واردة فى مقدمة دستور ١٩٥٦ ذاته . « القضاء على الاستعمار

وأعوانه . القضاء على الاقطاع . القضاء على الاحتكار وسيطرة رأس المال على الحكم . إقامة جيش وطنى قوى . إقامة عدالة اجتماعية . إقامة حياة ديمقراطية سليمة » . وتكاد تكون كل مواد دستور ١٩٥٦ تقنيا لهذا الأهداف وأساليب تحقيقها ومن بينها نص المادة ١٩٢ التى لا يمكن النظر إليها إلا على أنها ، فى رأى واضع الدستور ، وهو قائد الثورة نفسه الرئيس الراحل جمال عبد الناصر^(١) ، أسلوب من أساليب إقامة حياة ديمقراطية سليمة . فللاتحاد القومى ، إذن ، وظيفة « ديمقراطية » .

ثانيا : هذه الوظيفة الديمقراطية تتمثل فى علاقته بالترشيح لعضوية مجلس الأمة . وتقول المادة ١٩٢ « يتولى الاتحاد القومى الترشيح لعضوية مجلس الأمة » ، وتطبيقا لهذا الجزء من المادة نص قانون مجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ على أن يتولى الاتحاد القومى فحص طلبات الترشيح ثم يصد كشفا بأسماء المرشحين الذين لا اعتراض عليهم ويكون قراره فى هذا نهائيا غير قابل للطعن » .

ثالثا : الوظيفة الثالثة ، وهى فى رأينا أهم وظائف الاتحاد القومى ، مثل فى علاقته بهيئة الناخبين . فقد نصت المادة ١٩٢ على أن « تبين طريقة تكوين هذا الاتحاد بقرار من رئيس الجمهورية » . وقد صدرت عدة قرارات متتابعة منها قرار فى ٢٨ مايو ١٩٥٧ ، وآخر فى أول نوفمبر ١٩٥٧ ، وقرار فى ١٦ مايو ١٩٥٩ . أهم أحكام تلك القرارات هى المطابقة بين عضوية الاتحاد القومى وحق الانتخاب ، وتكوين لجانه ذاتها عن طريق الانتخاب فالقرار رقم ٩٣٠ لسنة ١٩٥٩ الصادر فى ١٦ مايو ١٩٥٩ والمعدل بالقرار ١٠٥٥ لسنة ١٩٥٩ يرمم طريقة انتخاب اللجان المحلية للاتحاد القومى على نحو مماثل لطريقة انتخاب مجلس الأمة فأساسه القيد فى جدول الانتخاب ، ويقدم طلب الترشيح إلى مراكز الشرطة ثم تفحص الطلبات ويصد كشف بأسماء المرشحين الذين لا اعتراض عليهم . وتتولى وزارة الداخلية ذاتها تحديد شكل بطاقة الانتخاب (قرار ٥٠ لسنة ١٩٥٩) . فالاتحاد القومى هو تنظيم لهيئة الناخبين .

إذا نظرنا إلى هذه الوظائف « معا » نبتين بسهولة أن دستور ١٩٥٦ قد أنشأ من هيئة الناخبين :

(١) - نظاما . (٢) له حق الاعتراض على الذين يرشحون أنفسهم لعضوية مجلس الأمة^(١) . (٣) على أساس من مقتضيات تحقيق أهداف الثورة . ولو لم يكن القومى مكونا من ذات هيئة الناخبين لامكننا القول مع الدكتور ثروت بدوى أنه ليس إلا جهازا تابعا لرياسة الجمهورية^(٢) . ولكن الوضع يختلف وقد كان مكونا من هيئة الناخبين ذاتها . فهذا لا تكون سلطة هيئة الناخبين محصورة فى شكلها التقليدى وهو الانتخاب الدورى لأعضاء مجلس الأمة ، ولا فى أشكالها المستحدثة ، انتخاب رئيس الجمهورية وإبداء الرأى فى المسائل المهمة ، وإصدار أو تعديل الدستور بل أصبحت « سلطة » منظمة ودائمة ، قائمة بمجوار السلطات الأخرى ، مهمتها أن تعمل على تحقيق أهداف الثورة عن طريق حث الجهود (الفقرة الأولى من المادة ١٩٣) والاعتراض على طلبات الترشيح لمجلس الأمة (الفقرة الثانية من المادة ١٩٢) . وخلاصة هذا كله أن نظام التمثيل النيابى الذى أقامه دستور ١٩٥٦ أصبح يودى وظيفته الدستورية ، تحت رقابة هيئة الناخبين ، من أجل تحقيق أهداف سياسية واقتصادية محددة ، فأصبح ذا طابعين مختلفين :

- (أ) من حيث الاسناد هو تمثيل لىابى قائم على أساس الانتخاب .
(ب) من حيث محله هو تمثيل « للمصالح » المعبر عنها بأهداف الثورة .

أن عنصر تمثيل المصالح هذا ، كان ما يزال غامضا وعاما فى دستور ١٩٥٦ ، ويعبر عن وجوده بمظهر سلبي هو الاعتراض على مواطن توافرت فيه كل شروط الترشيح لمجلس الأمة المقررة فى القوانين السائدة ماعدا صلاحيته للعمل ، من موقع التشريع ، على تحقيق أهداف الثورة . ولكنه على أى حال عنصر موجود وبرز أكثر وأكثر فى دستور ١٩٦٤ . ولكنه حتى فى صورته الأولية فى دستور ١٩٥٦ ، هو وحده الذى يفسر ما يبدو فى الظاهر من تناقض بين الاتجاه الديمقراطى الواضح فى شأن هيئة الناخبين وقييد الاعتراض المفروض على حق الترشيح .

فبالنسبة لهيئة الناخبين ، نظمها القانون ٧٣ لسنة ١٩٥٦ وفيه أطلق حق الانتخاب من كل القيود تقريبا . خفض السن إلى ١٨ سنة ميلادية وهو أقل من سن الرشد المدني (٢١ سنة) . وقرره للرجال والنساء (المادة الأولى) وللعسكريين (المادة ٢٤) وجعله إجباريا (المادة ٣٩) وجعله عاما ومباشرا ومريا ، ولم يبق إلا القيود التقليدية (المحكوم عليهم في جرائم مخلة بالشرف أو الاعتبار وفاقدو أو ناقصو الأهلية) . في مقابل هذا الاتجاه الديمقراطي لم يسمح لكل ناخب بأن يكون نائبا إلا إذا تأكد من صلاحيته للعمل على تحقيق أهداف الثورة .

من هنا ، فيما نعتقد ، تأتي قوة الالتزام الدستوري لمقدمة دستور ١٩٥٦ وليس من الاستفتاء عليه . لأن الدستور لم يتركها مقدمة انشائية في أوله ، بل حولها في نصوصه إلى أهداف اجتماعية ، ثم وضع السلطات تحت رقابة سلطة أخرى من الناخبين لها صفة الدوام مهمتها أن تعمل على تحقيق تلك الأهداف . أما عن الاستفتاء فإنه لا يصبح مصدرا لقوة ملزمة دستوريا إلا إذا انصب على قواعد مصوغة على وجه لا يلزم لنفاذها إلا القبول الشعبي ، ومقدمة دستور ١٩٥٦ لا يتوافر فيها هذا الشرط ، وبالتالي فهي بذاتها اعلان لمبادئ سياسية ملزمة سياسيا ولكنها لا تلزم قانونيا ولا قضائيا ، فيما لو كانت قد بقيت في موضعها من المقدمة ولم تحل إليها نصوص الدستور ذاته . هذا بالإضافة إلى أن مقدمة دستور ١٩٥٦ ذاتها قد حددت بداية القواعد الدستورية فيما يليها فكان ختامها : « نحن الشعب المصري ، وبصون الله وتوفيقه وهده ، نملئ هذا الدستور ونقرره ونعلنه مشيئتنا وإرادتنا وعزمنا الأكيد ونكفل له القوة والمهابة والاحترام » (٣) .

عنصر تمثيل « المصالح » هذا ، الذي دخل بشكل أولى في دستور ١٩٥٦ ليس مجرد اضافة إلى نظام التمثيل النهائي بل هو مفادرة له لأنها نظامان متناقضان كما يقول بعض الفراح (٤) . وهما يتناقضان فعلا عندما يجتمعان في إطار دستوري واحد وتنتج عن تناقضها مشكلات دستورية عديدة ، منها تلك الملاحظة الصحيحة التي نبه إليها الدكتور سليمان الطهاوي عندما نقد اعتراض الاتحاد القومي على طالبي الترشيح لمجلس الأمة إلى الحد الذي ينفرد

بالناخبين في دائرة ما مرشح واحد ، وقال : إنه تعيين وإنه لا يتفق مع مبدأ التمثيل النيابي^(١) . وقد استعرنا من الدكتور الطاوي رأيه لنقد تحالف الأحزاب في مصر ضد الناخبين عام ١٩٢٦^(٢) . ولكنها نظامان غير متناقضين إذا وضعناهما في سياقها التاريخي من تطور نظم الحكم من التمثيل البرلماني إلى التمثيل النيابي إلى الديمقراطية ، ففي هذا السياق يبدو نظام التمثيل النيابي متخلفا عن تمثيل المصالح الاجتماعية . ومن هنا فإن النقد الذي وجهناه إلى تحالف الأحزاب في ظل دستور ١٩٢٣ لا نستطيع أن نوجهه إلى اعتراض الاتحاد القومي في ظل ١٩٥٦ . تحالف ١٩٢٦ كان مناقضا لدستور ١٩٢٦ ولبدأ التمثيل النيابي الذي قام عليه . أما اعتراض الاتحاد القومي فقد كان متفقا مع دستور ١٩٥٦ ومبدأ تمثيل المصالح الذي دخل فيه . هذا ، طبعا ، بصرف النظر عن سلامة وعدم سلامة استعمال حق الاعتراض . المهم أن دستور ١٩٥٦ في مقدمته ، وفي أحكامه جميعا ، قد حدد للحكم غايات اجتماعية واقتصادية هي مجموع المصالح التي يستهدف الدستور حمايتها وتحقيقها ، ولم يكتف بهذا بل جعل من تلك المصالح مناط الصلاحية لعضوية مجلس الأمة حتى لو توافرت في المرشح كافة الشروط القانونية الأخرى ، ولما كانت تلك المصالح ذات سمة عامة فقد اكتفى الدستور بالاعتراض على من لا يمثلها ، بدلا من تحديد من يمثلها وقصر حق التمثيل عليه وحده . وهي الخطوة التي ستتحقق في دستور ١٩٦٤ .

٥٨ - مقدمات دستور ١٩٦٤ :

في صيف عام ١٩٦١ صدرت سلسلة من القوانين ، عرفت باسم القوانين الاشتراكية ، ألغت الملكية الخاصة لكافة البنوك ومؤسسات الائتمان والادخار والتأمين والصناعات الكبرى وفرضت احتكار الدولة للتجارة الخارجية وأمت عديدا من المؤسسات التجارية والصناعية والمقاولات ، وبشكل عام غيرت إلى حد كبير الطبيعة الاقتصادية وعلاقاتها في الدولة وحولتها من مجتمع رأسمالي ووضعتها في أول الطريق إلى الاشتراكية^(٣) وفي ٢٧ سبتمبر ١٩٦١ وقع انقلاب عسكري في سوريا انتهى بفصل سوريا عن مصر . اعتبر تعاصر الحداثين^(٤) مؤشرا قويا للدلالة على المخاطر الكامنة في إباحة وظائف

الدولة ، التنفيذية أو التشريعية ، للذين أضيروا بالقوانين الاشتراكية والذين لا يتفق الاتجاه الاشتراكي مع مصالحهم ، فكان طبيعياً أن تعيد الدولة النظر في تكوينها الدستوري ، وأن تصوغ وظائفها على وجه لا يسمح بانقضاء القوى الرجعية على السلطة مرة أخرى كما حدث في سوريا ، وأن يتجه التكوين الجديد إلى حماية مجموعة المصالح الجديدة التي يطلق عليها معا اسم « الاشتراكية » .

بناء على هذا ، أذاع الرئيس الراحل جمال عبد الناصر بياناً سياسياً يوم ١٦ أكتوبر ١٩٦١ قال فيه : إن التجربة قد أثبتت أن الرجعية على استعداد للتحالف مع الاستعمار ذاته لتستعيد مراكزها الممتازة ، ومن ثم لا تجوز المصالحة أو المهادنة مع الرجعية . كما أن التجربة قد أثبتت خطأ تكوين الاتحاد القومي الذي فتح بابه للقوى الرجعية ، وبالتالي لابد من إعادة تكوينه ليكون أداة ثورية للجماهير الوطنية وحدها : صاحبة الحق والمصلحة في التغيير الثوري ، وقصر عضويته على العمال والفلاحين والمثقفين وأصحاب المهن والملاك الذين لا تقوم ملكيتهم على الاستغلال ورجال القوات المسلحة ، وأنه لابد من تطوير جهاز الحكم إلى مستوى العمل الثوري وجعله أداة حركة ثورية في خدمة الجماهير وتحت تصرفها ، وفي ٤ نوفمبر ١٩٦١ أدلى الرئيس الراحل جمال عبد الناصر ببيان حدد فيه قواعد التنظيم الجديد بمحدود منها : (١) أن تنظيم القوى الشعبية يجب أن يتم على أساس من التمثيل الشعبي العريض والعميق في نفس الوقت - (٢) إن العمل الوطني الثوري يجب أن يرتبط بميثاق محدد يتضمن حصيلة التجارب الثورية التي عاشها شعبنا ، ويكون منهاجاً واضحاً وإطاراً شاملاً للعمل الثوري الوطني - (٣) أن الشعب نفسه هو الذي يتحتم عليه أن يقود التطور ، وأن يمارس سيطرة حقيقية متحررة على شئون الحكم^(١) .

وفي يوم ٢٥ نوفمبر ١٩٦١ نشر في الجريدة الرسمية قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧٨٩ لسنة ١٩٦١ بتكوين « اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية » التي انعقدت في اليوم ذاته ، واستمرت اجتماعاتها حتى يوم ٣١

ديسمبر ١٩٦١ ، وانصبت مهمتها أساسا على تحديد الأعضاء الذين توجه إليهم الدعوة لحضور المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية .

٤٩ - من هو الشعب :

قلنا إن المهمة الأساسية للجنة التحضيرية كانت تحديد الأعضاء الذين توجه إليهم الدعوة لحضور المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية . وهذه المناسبة طرح للنقاش فى اللجنة أهم الأسئلة التى تتصل بالديموقراطية معنى ، والديموقراطية نظاما .. من هو الشعب الذى يعتبر حكمه نفسه بنفسه ديموقراطية ؟ .. إن كان المناط هو حمل جنسية الدولة فالشعب هو جماع المصريين ، وإن كان المناط هو المقدرة على مباشرة انتخاب النواب فإن الشعب هو جماع المصريين المميزين ، وإن كان المناط هو من له حق الانتخاب فإن المناط هو القيد فى جداول الناخبين . أما إذا كان المناط هى المصالح الاجتماعية والاقتصادية فإن المناط هو « أصحاب هذه المصالح » . وهذا هو جوهر نظام الحكم كما أخذ به دستور ١٩٦٤ ، وقد بدأ هذا الجوهر يبرز فى اللجنة التحضيرية وقبل إصدار الميثاق أو دستور ١٩٦٤ .

فقد اتجهت الآراء اتجاها غالبا إلى الأخذ بمقياسين :

الأول - العزل السياسى :

والعزل السياسى هو الحرمان من الحقوق السياسية بالنسبة لكل من تتناقض مصالحهم مع المصالح التى يقررها ويحميها النظام الدستورى ، وقد كانت تلك المصالح فى ١٩٦١ متضمنة تحت اسم « التحول الاشتراكى » . قال الدكتور طعيمة الجرف^(١) : « إن الحديث عن الديموقراطية لا يجب مع ذلك أن يؤخذ على أنه من المطلقات أو من المبادئ التى لا تقبل التقييد ، وإنما حين نريد أن نخطط للديموقراطية فى المجتمع الاشتراكى فإنه يتعين فى تصورى أن نراعى تحفظين رئيسيين : التحفظ الأول : إننا فى مرحلة التحول الثورى من مجتمع رأسمالى - له طبيعته وله أهدافه وله خواصه وله القوة السياسية الخاصة التى تتحكم فيه والتى تستفيد منه - إلى مجتمع اشتراكى له طبيعته وخواصه المتميزة وله قواه السياسية التى تعتبر صاحبة المصلحة

الحقيقية في هذا المجتمع . نحن في مرحلة التحول الثورى إلى الاشتراكية يجب علينا ، بقدر إيماننا بالديموقراطية ، أن نؤمن بمقتضيات هذا التحول الثورى ، وأول مقتضيات هذا التحول الثورى هو ما نحن بصدد من فكرة العزل . ما معنى العزل ؟ وما مقتضاه ؟ وما مبرره ؟ أتصور أنه حين تجرى ثورتنا الاشتراكية لابد أن نصطدم بفئات من الناس .. هؤلاء مها كانوا حسنى النية فإن الطبيعة الأنانية فى الانسان ستجعلهم ينطوون على أنفسهم حاقدين على هذه الثورة الاجتماعية متربصين بها متآمرين عليها .. إننا إذ نجري عملية العزل لا نأتى ببدعة فى النظم والنظريات ، فكلنا يعلم أن لكل نظام فلسفته ، ولكل مجتمع نظريته ، ولكل بناء سياسى واجتماعى مستفيدون . ولقد درجت كل النظريات ، كما جرت كل النظم منذ التاريخ القديم حتى الآن وستجرى فى المستقبل ، على أن تحمى نفسها . إن الشعب - أيها السادة - حقيقة اجتماعية تجمع كل الناس . ولكننا حين نبني بناء سياسيا ، لا نأخذ الشعب بمعناه الاجتماعى ، وإنما نأخذ الشعب بمعناه السياسى . والشعب فى المفهوم السياسى ليس فكرة مجردة ، ولكنه ظاهرة سياسية تعيش فى المجتمع ، تأخذ من النظام فلسفته وطبيعته .. الرأسمالية - أيها السادة - مجتمع سياسى ، شعبه معلوم لنا ولكم ، شعبه هو طبقة الرأسماليين . ونحن نقول ذلك نعلم جميعا كيف ابتكر الرأسماليون نظرية خاصة فى الانتخابات ، نظرية الاقتراع المقيد ، التى يحبسون بها حق الترشيح وحق الانتخاب عن أصحاب المصلحة الحقيقية من صغار الملاك ودافعى الضرائب . إن الشعب فى المجتمع الرأسمالى حقيقة سياسية تأخذ من المجتمع الرأسمالى فلسفته وطبيعته . والشعب عندما يأخذ فى مجتمعنا الاشتراكى طبيعته وفلسفته ، هذا الشعب - فى تصورى - هو كل من آمن بثورتنا الاشتراكية ، هو كل من تفاعل بها ، وكل من وضع إمكانياته فى خدمتها والدفاع عنها وفى تطويرها تطويرا سليما نحو الهدف الأكبر . إذن .. منطق الدفاع الشرعى يوجب عليه العزل «^(١)» .

وقد انتهت اللجنة إلى هذا الرأى ، وفرقت بين نوعين من العزل «^(٢)» :

(١) عزل أعداء الثورة الاجتماعية الاشتراكية .

(٢) استبعاد من تتعارض مصالحهم في تلك المرحلة من بناء الاشتراكية مع مصلحة مجموع الشعب .

وبناء على هذا صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢ بوقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة لبعض الأشخاص ، وقد نص على وقف مباشرة الحقوق السياسية وكافة الحقوق الانتخابية لمدة عشر سنوات للذين (١) أجاز وضعهم تحت التحفظ الإداري بمقتضى القرار الصادر من قيادة الثورة في ٢٢ يونيو ١٩٥٦ - (٢) الذين اتخذ قبلهم أحد التدابير المشار إليها في البندين ٦ و ٧ من المادة ٣ من القانون رقم ٥٣٤ لسنة ١٩٥٤ في شأن الأحكام العرفية أو البندين ١ و ٤ من المادة ٣ من القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ (وهي خاصة بحالة الاعتقال والحراسة) وذلك خلال الفترة بين ٢٣ يونيو ١٩٥٦ وتاريخ العمل بهذا القانون ، أى تاريخ نشره في ٢٦ يناير ١٩٦٣ - (٣) الذين تحددت ملكيتهم الزراعية استنادا إلى المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الخاص بالإصلاح الزراعي - (٤) الذين تحددت ملكيتهم الزراعية استنادا إلى القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٦١ . وأجاز لرئيس الجمهورية أن يستثنى بعض الأشخاص ، كما أجاز التظلم إلى لجنة خاصة (قرار ٤٣٢ لسنة ١٩٦٢)^(١).

ثانيا : تمثيل المصالح :

وقد شرحه المرحوم العميد الدكتور عثمان خليل فقال : « أما المؤتمر القادم الذى سيقر الميثاق بعد مناقشته والاتفاق عليه ، فإن هذا المؤتمر يجب أن يقوم على أساس تمثيل القوى الشعبية تمثيلا ، لا من قبيل المجالس النيابية ، ولكن من قبيل تمثيل الأمة التى ثارت .. وعندئذ تختلف مهمته ويختلف تمثيله ، فهو ليس بالتمثيل اللاحق الواسع المدى الذى سيكون محل بحث فيما بعد ، وإنما هو تمثيل للأمة فى ثورتها ، فى آمانيها وآمالها ، لا فى التنظيمات الدستورية العادية^(٢) .. وقد انتهت اللجنة إلى هذا الرأى فتضمنت توصياتها إلى رئيس الجمهورية يوم ٣١ ديسمبر ١٩٦١ : تكوين المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية ، عن طريق الانتخاب ، على أساس ٣٧٥ عضوا لتمثيل الفلاحين و ٣٠٠ عضوا لتمثيل العمال و ١٠٥ أعضاء لتمثيل

الرأسمالية الوطنية (مناصفة بين التجارة والصناعة) و ١٠٠ عضو لتمثيل الموظفين و ١٠٥ أعضاء للنقابات المهنية و ١٠٥ أعضاء لتمثيل هيئات التدريس بالجامعات وما في مستواها والطلاب . وبناء عليه صدر القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٢ بتكوين المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية .

٦٠ - تمثيل التحالف :

كان الأستاذ الدكتور سليمان الطهاوى قد اعترض على أسلوب التمثيل الذى أخذت به اللجنة التحضيرية ، فقال : « إن ما سمعته فى الأيام الأخيرة دفعنى إلى أن أبدي رأيا كنت أملك عن إبدائه . والحقيقة العلمية التى أجمع عليها الناس الدارسون أن التمثيل المهنى لا يمكن أن يكون أساسا للتمثيل السياسى »^(١) .

والواقع أن ما انتهت إليه اللجنة التحضيرية لم يكن تمثيلا مهنيا ، لا لأن التمثيل قد تقرر لبعض القطاعات الشعبية التى لا يعتبر عملها مهنة مثل الطلاب ، ولكن لسبب آخر هو ما سبق التمثيل من عزل ، فلم يكن من حق أى فلاح أو عامل أو رأسمالى أو موظف أو مثقف أو طالب ، أن يكون عضوا فى المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية ولا أن ينتخب أعضاؤه . كان يجب أولا أن يكون ذا مصلحة فى التحول الاشتراكى ، وقد تحدد الأعضاء عن طريق تعيين من ليس لهم مصلحة فى التحول الاشتراكى ثم عزلهم . هذا فى حين أن التمثيل المهنى يربط حق الانتخاب والعضوية بالانتماء إلى المهنة ذاتها بدون شروط أخرى. إذن فالأساس الذى قام عليه هذا التمثيل هو القوى الاجتماعية ذات المصلحة المشتركة فى التحول الاشتراكى فى مواجهة وضد القوى التى عزلت لأن مصالحها لا تتفق مع هذا التحول . أما فى داخل هذه القوى فإن التمثيل لم يكن مهنيا خالصا أيضا وإلا لتبع العدد فى كل مهنة ، ولكن أضيف إلى العدد معياران آخران أحدهما نسبة المساهمة فى الدخل القومى ، والثانى الأهمية النسبية اقتصاديا^(٢) ، فالتمثيل إذن كان تمثيل مصالح « متحالفة » .. ونقول متحالفة لأنها ليست موحدة .. يعنى أن ثمة مصلحة أساسية مشتركة تجمعها فى مواجهة المصالح المناقضة لها فى مرحلة

التحول الاشتراكي ، ولكنها تختلف مصلحة فيما بينها اختلافا أقل أهمية ، بالنسبة لها جميعا ، من اختلافها الأصيل مع المصالح التي عزلت أصحابها . فهو إذن تحالف « مصالح » ، ولكنه على سبيل القطع ليس تحالف قوى . أولا : لأن اللجنة التي انتهت إليه لم تكن ممثلة للقوى ذات المصالح المتفقة ، بل لقد تولى المشقون - وخاصة أساقذة الجامعات - مهمة الدفاع عن حقوق الفلاحين والعمال . ، ومن ناحية ثانية أن تلك القوى التي تقرر لها حق التمثيل لم تكن منظمة على أى وجه سمح بالقول بأن كلا منها قد شارك بإرادة خاصة التقى عليها المنتمون إليها . من هذا يتأكد ما قلناه من أنه تحالف مصالح ، لأن اللجنة أقامته على أساس دراسة المصالح الاقتصادية والاجتماعية لقوى الشعب دراسة موضوعية في غيبة تمثيلها . فعزلت من عزلت ، وأعطت لكل قوة اقتصادية حقا في التمثيل بعدد يتناسب مع أهميتها الاقتصادية يتم اختيارهم .

وفي كل هذا لم يكن مطروحا للمناقشة أصلا ، أو لم تنجح محاولة طرحه للمناقشة ، كل المبادئ والنظم الخاصة بالتمثيل النيابي ، لم يهتم أحد بسيادة الأمة ، وإرادتها المنفصلة عن إرادة الناس فيها ، وبالنائب الذي يختاره الناخبون ثقة فيه ، الذي يستقل عنهم بمجرد انتخابه فلا يمثلهم ولكن يمثل الأمة ككل .. إلى آخر ما عرفناه من أركان التمثيل النيابي . لقد كانت اللجنة التحضيرية بداية مرحلة جديدة دستوريا تتفق مع مرحلة جديدة في التطور الاجتماعي نحو الاشتراكية . وبها انتهت مرحلة قال فيها العميد المرحوم الدكتور عثمان خليل : « لقد أجمع الفقهاء الدستوريون على أن أسوأ مظاهر الاستبداد هو الذي يأتي عن طريق مظاهر تمثيلية أو نيابية وأنه استبداد معسول يستبد بالشعب باسم الشعب »^(١) .

٦١ - الميثاق :

انعقد المؤتمر الوطني للقوى الشعبية يوم ٢١ مايو ١٩٦٢ ، وفي جلسة الافتتاح قدم إليه الرئيس الراحل جمال عبد الناصر مشروع ميثاق للعمل الوطني ، فأصدر المؤتمر يوم ٦ يونيو ١٩٦٢ قرارا بتكوين لجنة (لجنة المائة) لاعداد تقرير عن مشروع الميثاق ، فقامت بوضع تقريرها وقدمته

إلى المؤتمر الذى أقر الميثاق وأصدره يوم ٣٠ يونيو ١٩٦٢ : « ليكون إطارا لحياتنا وطريقا لثورتنا ودليلا لعملنا من أجل المستقبل » . ويهمننا من الميثاق فى هذه الدراسة الباب الخامس وعنوانه : « عن الديمقراطية السليمة » . ويمكننا أن نستخلص من هذا الباب القواعد الأساسية الآتية :

أولا - الديمقراطية الاشتراكية :

« إن الديمقراطية هى الحرية الأساسية ، والاشتراكية هى الحرية الاجتماعية .. ولا يمكن الفصل بين الاثنين .. إنها جناحا الحرية الحقيقية وبدونها أو بدون أى منها لا تستطيع الحرية أن تحلق إلى آفاق الغد المرتقب » . إنه لا معنى للديموقراطية السياسية ، أو للحرية فى صورتها السياسية ، من غير الديمقراطية الاقتصادية أو الحرية فى صورتها الاجتماعية » . « إن حق التصويت فقد قيمته حين فقد اتصاله المؤكد بالحق فى لقمة العيش . إن حرية التصويت من غير حرية لقمة العيش وضمانها فقدت كل قيمة وأصبحت خديعة مضللة للشعب » . « إن الديمقراطية السياسية لا يمكن أن تنفصل عن الديمقراطية الاجتماعية وإن عواقبه لا تكون له حرية التصويت فى الانتخابات إلا إذا توافرت له ضمانات ثلاث : أن يتحرر من الاستغلال فى جميع صوره ، أن تكون له الفرصة المتكافئة فى نصيب عادل من الثورة الوطنية ، أن يتخلص من كل قلق يبدد أمن المستقبل فى حياته . بهذه الضمانات الثلاث يملك المواطن حريته السياسية ، ويقدر أن يشارك بصوته فى تشكيل سلطة الدولة التى يرتضى حكمها » .

ثانيا - ديمقراطية التحالف :

(١) « إن الديمقراطية السياسية لا يمكن أن تتحقق فى ظل سيطرة طبقة من الطبقات . إن الديمقراطية حتى بمعناها الحرفى هى سلطة الشعب . سلطة مجموع الشعب وسيادته . والصراع الحتمى والطبيعى بين الطبقات لا يمكن تجاهله وإنكاره ، وإنما ينبغى أن يكون حله سليا فى إطار الوحدة الوطنية ، وعن طريق تذويب الفوارق بين الطبقات » .

(٢) « إن الرجعية تتصادم في مصالحها مع مصالح مجموع الشعب بحكم احتكارها لثروته . ولهذا فإن سلمية الصراع الطبقي لا يمكن أن تتحقق إلا بتجريد الرجعية - أولا وقبل كل شيء - من جميع أسلحتها » . « إن تحالف الرجعية ورأس المال المستغل يجب أن يسقط » .

(٣) « لا بد أن ينفصح المجال بعد ذلك ديموقراطيا للتفاعل الديموقراطي بين قوى الشعب العاملة ، وهى : الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية . إن تحالف هذه القوى الممثلة للشعب العامل هى البديل الشرعى لتحالف الاقصاد مع رأس المال المستغل ، وهو القادر على إحلال الديموقراطية السلمية محل الديموقراطية الرجعية » . « إن استبعاد الرجعية يسقط ديكتاتورية الطبقة الواحدة ويفتح الطريق أمام ديموقراطية جميع قوى الشعب الوطنية » .

ثالثا - أداة التحالف :

« إن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف هذه القوى الممثلة للشعب هى التى تستطيع أن تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ، ليكون السلطة الممثلة للشعب والدافعة لامكانيات الثورة والحارسة على قيم الديموقراطية السلمية » . « إن الحاجة ماسة إلى خلق جهاز سياسى جديد داخل إطار الاتحاد الاشتراكى العربى يجند العناصر الصالحة للقيادة وينظم جهودها ويطور الخوافز الثورية للجماهير ويتحسس احتياجاتها ، ويساعد على إيجاد الحلول الصحيحة لهذه الاحتياجات » . « إن جماعية القيادة ليست عاصما من جموح الفرد فحسب ، وإنما هى تأكيد للديموقراطية على أعلى المستويات » .

رابعا - تمثيل القوى :

« إن التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر لا بد أن تمثل - بحق وبعدل - القوى المكونة للأغلبية ، وهى القوى التى طال استغلالها ، والتى هى صاحبة مصلحة عميقة فى الثورة . كما أنها بالطبيعة الوعاء الذى يخزن طاقة ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان . وكل

ذلك - فضلا عما فيه من حق وعدل باعتباره تمثيلا للأغلبية - ضمان أكيد لقوة الدفع الثورى ، نابعة من مصادرها الطبيعية الأصيلة . ومن هنا فإن الدستور الجديد يجب أن يضمن الفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع المستويات بما فيها المجلس النيابى باعتبارهم أغلبية الشعب ، كما أنها الأغلبية التى طال حرمانها من حقها السياسى فى صنع مستقبلها وتوجيهه .

٦٢ - التمثيل المختلط :

تأمل النظرية الديمقراطية التى جاءت فى الميثاق يودى بنا إلى أنه أبداع ، لحل مشكلة الديمقراطية ، أسلوبا مختلفا من ثلاثة أساليب :

أولا - تمثيل المصالح : فالذين لهم الحق فى الانتخاب ، أو التمثيل ، ليسوا هم مجموع الشعب . ولكن الذين لهم مصلحة واحدة مشتركة فى التحول الاشتراكى . الاشتراكية إذن هى المصلحة القاعدة للديموقراطية .

ثانيا - تمثيل الفئات : ومظهره ضمان خمسين فى المائة من مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع المستويات ، بما فيها المجلس النيابى للعمال والفلاحين ، وهى قاعدة لم تكن مقرررة فى توصيات اللجنة التحضيرية .

ثالثا - التمثيل النيابى : فى إطار الأسلوبين السابقين يجرى اختيار الممثلين طبقا للأسلوب النيابى ، أى بالاقتراع العام للمقيدين فى جداول الانتخاب ، وتتوافر فيهم شروط ممارسة حق الاقتراع ، ونحن نسميه تمثيلا نيابيا ، لأن الذى يمارس السلطة ليس قوى التحالف مباشرة بل النواب المنتخبون .. على أساس القاعدة النيابية « الثقة الشخصية » .

هذا الأسلوب المختلط فى التمثيل لا يسمح لأى نائب منتخب ، ولا لكل النواب المنتخبين ، بالقول بأنه أو أنهم يمثلون الأمة أو يمثلون الشعب . فكل منهم قد أصبح ممثلا إما لمصلحة أو فئة أو لمن انتخبوه .. فهل معنى هذا أن الشعب ككل ليس له من يمثله ؟ .. لا .. لقد أقام الميثاق هيئة

خاصة ، دائمة ، قال بصريح العبارة إنها هي « ممثلة الشعب » .. ذلك هو الاتحاد الاشتراكي العربى .

٦٣ - القوة الملزمة للميثاق :

يذهب بعض شراح القانون العام إلى أن للميثاق قوة قانونية ملزمة . ويقولون : إن تقرير الميثاق قد أكد هذا عندما نص على أن « أصبح من الضرورى أن يرسم الشعب إطار حياته ، وأن يحدد معالم المجتمع الجديد الذى يريده لنفسه ، وأن يوضح المبادئ والقيم التى تقوم عليها حياة هذا المجتمع ، وأن يصوغ ذلك كله فى ميثاق يصدره بإرادته ويعمل بمقتضاه » . وأن الميثاق بوصفه صادرا عن ارادة الشعب ممثلا فى المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية يستمد قوته الانزامية من هذه الإرادة الشعبية، ومن ثم يلزم جميع المواطنين من حكام ومحكومين على السواء . ويستتبع ذلك وجوب أن تصدر كافة التشريعات ، سواء اتخذت صورة الدستور أو القانون ، على مقتضى المبادئ التى تضمنها الميثاق وفى نطاقها^(١) . ويذهب رأى آخر إلى التفرقة بين ما تضمنه الميثاق من أحكام سياسية وأحكام قانونية . وقد كان هذا رأى الدكتور محمود حافظ فى كلمته فى لجنة إعداد الدستور الدائم^(٢) حيث قال : « الميثاق وثيقة سياسية كبرى ، ومن الملاحظ أن بعض فقراته يغلب عليها الطابع السياسى والفلسفى والعقائدى والبعض الآخر يتم بالطابع القانونى ، إذ يتضمن إنشاء حقوق أو ترتيب التزامات قانونية بالمعنى الصحيح . وفى اعتقادى أن الميثاق بكل ما تضمنه واحتواه له قيمة عليا بالنسبة للنصوص الدستورية الجديدة التى سوف توضع ، وقد تكون قيمة سياسية ، وقد تكون قيمة قانونية . وهو لذلك يلزم واضعى الدستور الدائم فى الحالتين : إما إلزاما سياسيا وإما إلزاما قانونيا ، وذلك تبعا للمبدأ أو القاعدة محل البحث » .

ونحن نرى أن للميثاق قوة ملزمة سياسيا لاشك فيها ، ولكننا لا نعتقد أن له بذاته قوة ملزمة قانونية . ذلك لأن الآراء التى تسند إليه قوة إلزام قانونى تستند إلى حجتين : الأولى أنه تعبير عن الإرادة الشعبية ، وهذه حجة تصدر على مطلوبها . فعلى لو اعتبرنا أن المؤتمر الوطنى للقوى

الشعبية ، وهو مؤتمر منتخب ، يعبر مباشرة عن الإرادة الشعبية وهو غير صحيح لأن الإرادة لا تنتقل ، فإن المرجع في قوة الالتزام القانوني إلى ما أصدره المؤتمر نفسه . وهنا تأتي الحجة الثانية التي تستند إلى ما جاء في تقرير الميثاق الذي وضعته لجنة المائة . ولكن الملاحظ أن المؤتمر الوطني للقوى الشعبية قد استمع إلى ذلك التقرير ثم أعلى الميثاق وحده ، ولم تردده أية إشارة في إعلان الميثاق إلى التقرير ، بل كان الاعلان منصبا على الميثاق ذاته . كما أنه لم يرد في تقرير الميثاق أية إشارة إلى اعتباره مكملا للميثاق ، بل أن كل ما ورد في هذا الشأن قد تضمنه خطاب مقرر لجنة الميثاق المؤرخ ٣٠ يونيو ١٩٦٢ الموجه إلى أمين عام المؤتمر ، فقد جاء به أنه « إذا وافق المؤتمر على التقرير وأعلن الميثاق ، فإنها إذ يصدران عن إرادة الشعب ممثلا في المؤتمر الوطني للقوى الشعبية ، يعدان تعبيرا عن إرادة واحدة مما يرتب لما تضمناه من مبادئ وأسس آثار واحدة »^(١) . وهو خطاب خارج التقرير وخارج الميثاق كليهما فلا حجية له . فإذا رجعنا إلى إعلان الميثاق نجد أنه يقول : « نقر هذا الميثاق ونعلنه إطارا لحياتنا وطريقا لثورتنا ودليلا لعملنا من أجل المستقبل » . وهي أوصاف قد تفيد الالتزام السياسي ، ولكنها لا تفيد الالتزام القانوني . يضاف إلى هذا ما جاء في البيان الصادر في ٤ نوفمبر ١٩٦١ ، والذي دعت على أثره اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطني للقوى الشعبية ، فقد حدد البيان مهام المؤتمر ومنها : « أن العمل الوطني الثوري يجب أن يرتبط بميثاق محدد يتضمن حصيلة التجارب الثورية التي عاشها شعبنا ، ويكون منهاجا وإطارا شاملا للعمل الثوري الوطني » .

وقد صدر الميثاق لتحقيق هذه الغاية ، فهو ملزم سياسيا كنهج وإطار للعمل الثوري الوطني ، ولكنه ليس دستورا ولا قانونا واجب النفاذ فورا . يضاف إلى هذا أن الميثاق قد صدر في ظل الاعلان الدستوري الصادر في ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢ متضمنا استمرار العمل بالدستور المؤقت الذي صدر في ٥ مارس ١٩٥٨ (دستور الوحدة بين مصر وسوريا) . وقد استمر هذا الاعلان الدستوري ساريا إلى أن صدر دستور ١٩٦٤ ، ولو كان الميثاق قوة إلزام دستورية أو قانونية لكان قد ترتب عليه - منذ إصداره - إلغاء الاعلان الدستوري المذكور وإعادة تنظيم سلطات الدولة على مقتضى الميثاق ، وهذا

لم يحدث . يضاف أيضا أن الميثاق يدعو في نصوصه إلى أن يتضمن الدستور أحكاما ملزمة لبعض الأفكار التي جاء بها مثل قوله : « إن الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعامل نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها بما فيها المجلس النيابي » فهو يقرر قواعد ملزمة سياسيا ولكنه يعلق نفاذها الدستوري على وضع دستور يتضمنها ، وهذا يعني أنها قبل أن تكون نصوصا دستورية أو قانونية لم تكن ملزمة دستوريا وقانونيا . وأخيرا فإن المؤتمر الوطني للقوى الشعبية كان قد فوض الرئيس الراحل جمال عبد الناصر في تشكيل لجنة تنفيذية عليها مؤقتة تقوم باتخاذ القرارات اللازمة لتشكيل تنظيمات الاتحاد الاشتراكي ، فشكلها وأصدرت القرار رقم ١ لسنة ١٩٦٢ متضمنا أول قانون للاتحاد الاشتراكي . وينص هذا القانون في مادتيه الأولى والثالثة على أن عضويته « مفتوحة » لكل مواطن من قوى الشعب العاملة يطلبها ، وهو ما يعني أنها اختيارية^(١٤) . ولو كان للميثاق قوة إلزام قانوني لكانت عضوية الاتحاد الاشتراكي إجبارية . أكثر من هذا أن القانون ذاته ينص في مادته الأولى على أن أحد شروط انتماء أى مواطن إليه : « أن يؤمن بالميثاق ويتعهد بالعمل في منظمات الاتحاد الاشتراكي العربى عاملا على تحقيق أهدافه » . ولو كان للميثاق قوة إلزام قانوني لما كان ثمة مبرر للتعهد بالعمل على تحقيقه .

لكل هذا نرى أنه ليس للميثاق قوة إلزام قانونية .

ولا ينال من هذا رأى ما أشار إليه الدكتور جمال الدين العطيفي^(١٥) من أنه كثيرا ما كانت عضوية الاتحاد الاشتراكي ، التي هي أصلا اختيارية ، إجبارية إذا أراد المواطن القيام بنشاط معين . وضرب لنا مثلا لهذا قانون مجلس الأمة رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ المعدل بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٦٤ الذى اشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الأمة أن يكون عضوا عاملا في الاتحاد الاشتراكي العربى ، مضت على عضويته مدة سنة على الأقل (المادة ٥) وما تشترطه بعض قوانين النقابات المهنية من عضوية عاملة في الاتحاد الاشتراكي للترشيح لمجلس إدارة النقابة ، وما جاء في القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٦٦ من اشتراط العضوية العاملة في الاتحاد الاشتراكي لمجرد حضور الجمعية العمومية

لنقابة المهن الزراعية ، وقرار وزير العدل رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٤ الذى صدر تنفيذاً لقانون العمل ، وهو يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجالس إدارة التشكيلات النقابية أن يكون عضواً عاملاً فى الاتحاد الاشتراكى ، وما يشترطه القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٦٤ فى شأن العمدة والمشايخ فيمن يعين عمدة أو شيخاً من أن يكون عضواً عاملاً فى الاتحاد الاشتراكى . والقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٤ الذى يشترط عضوية الاتحاد الاشتراكى فيمن يعين عضواً بمجلس إدارة الجمعية التعاونية^(١٧) .

إن كل هذا يؤيد ما ذهبنا إليه ولا ينفيه ، فلو كان للميثاق قوة إلزام قانونى أو كانت عضوية الاتحاد الاشتراكى لازمة قانوناً لما احتاج الأمر إلى منحها قوة الإلزام بقوانين لاحقة فى مجالات محددة . وإنما يأتى هذا الإلزام القانونى نتيجة لالتزام قيادات الدولة سياسياً بالميثاق . وكما يحدث فى كل النظم عندما يتولى الحكم من يلتزمون بعقيدة أو فلسفة أو نظرية فإن أول ما يفعلونه محاولة تحويل عقائدهم وفلسفاتهم ونظرياتهم إلى قوانين ملزمة . وهذا ما فعله ويفعله مثلاً حزب العمال البريطانى كما تولى الحكم ، ولكن هذا لا يعنى أن مبادئ حزب العمال بذاتها لها قوة ملزمة قانوناً . والخلاصة أن الميثاق لم يفرض على أحد ، ولا فرضت على أحد عضوية الاتحاد الاشتراكى بما تضمنته من « إقرار بالإيمان بالميثاق والتعهد بتنفيذه وكل من الإيمان والعهد تتوقف قوته الملزمة على ضمير صاحبه ومدى صدقه مع نفسه قبل أن يصدق مع غيره ، وليست هذه مسألة قانونية . أما الذين آمنوا به وصدقوا مع أنفسهم . وكانوا حاكين . فقد حولوه فى بعض المجالات إلى قوانين هى التى أعطته قوة الإلزام وعلى رأس هذه القوانين دستور ١٩٦٤ .

٦٤ - شروط التمثيل :

ذكرنا من قبل أنه على أثر انتهاء اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطنى للقوى الشعبية ، صدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٢ ولم يأخذ بكل أسباب العزل التى أوصت بها اللجنة ، وكان أغرب ما فى ذلك أنه عزل الذين أضيروا بقوانين الإصلاح الزراعى ولم يعزل الذين أضيروا بقوانين التحول

الاشتراكي . ووجه الغرابة فيه أنه لا يتفق مع كل المقدمات التي ذكرناها والتي حركتها - ابتداء - تلك القوانين . ولكن يبدو أن المنطق كان أكثر غلبة من الدفعة السياسية ، فقد كان منطقيا أن ينتظر حتى يصدر الميثاق لتعاد صياغة القوانين على هديه .. ونستنتج من هذا أن كل الذين عزلوا فيما بعد إصدار الميثاق كان لهم حق الانتخاب والحضور والمناقشة في المؤتمر الوطني للقوى الشعبية الذي أصدر الميثاق . ولكن ما أن أصبح الميثاق هو الوثيقة الملزمة سياسيا لقيادة الدولة ، حتى بدأت إعادة صياغة القوانين .

(أ) فبالنسبة لاجراءات انتخاب وترشيح أعضاء مجلس الأمة صدرت ابتداء من ١٦ نوفمبر ١٩٦٣ عدة قوانين آخرها قانون ٢٧ فبراير ١٩٦٤ المعدل للقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٦٣ ، وأصبحت شروط الترشيح لعضوية مجلس الأمة ، بالإضافة إلى الشروط التقليدية (الجنسية - والقيـد في جداول الانتخاب - وسن الثلاثين - وإجادة القراءة والكتابة) هي :

١ - أن يكون عضوا عاملا في الاتحاد الاشتراكي العربي ، مضت على عضويته هذه مدة سنة كاملة على الأقل .

٢ - ألا تكون أملاكه وأمواله قد فرضت عليها الحراسة وفقا لأحكام القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ أو القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ .

٣ - ألا يكون من حددت ملكيتهم الزراعية وفقا لأحكام قوانين الإصلاح الزراعي .

٤ - ألا يكون ممن طبقت بشأنهم القوانين الاشتراكية فيما يزيد على مبلغ عشرة آلاف جنيه .

٥ - أن يجري انتخاب عامل أو فلاح على الأقل من بين اثنين ينتخبان في كل دائرة انتخابية .

هذه الشروط جميعا تقرر قبل إصدار دستور ١٩٦٤ ، وعلى أساسها أجريت الانتخابات لمجلس الأمة الجديد في مارس عام ١٩٦٤ .

(ب) أما بالنسبة للدستور فإنه صدر يوم ٢٣ مارس ١٩٦٤ بمقتضى إعلان

من رئيس الجمهورية ، وصف بأنه مؤقت ، يعمل به ابتداء من يوم ٢٥ مارس ١٩٦٤ إلى أن ينتهى مجلس الأمة الجديد من وضع مشروع دستور دائم يطرح على الاستفتاء الشعبى ، ولا يكون نافذا إلا بعد موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء . وهكذا نرى أن دستور ١٩٦٤ وإن كان لم يصدر نتيجة استفتاء شعبى ، ولم يأخذ بالاستفتاء الشعبى فى تعديل أحكامه (المادة ٦٥) إلا أن إعلان الاصدار نص على أن يبقى ساريا إلى أن يصدر دستور جديد عن طريق الاستفتاء الشعبى ، فاحتفظ بالتقليد الدستورى الذى تقرر فى دستور ١٩٥٦ .

٦٥ - دستور ١٩٦٤ :

أولى عيوب دستور ١٩٦٤ اضطراب صياغته اضطرابا شديدا وتناقضا ، مما جعل مهمة شرحه عسيرة حقا . وقد أدى ذلك الاضطراب فعلا إلى خلافات فقهية كثيرة فى تفسير أحكامه ومحاولة التوفيق فيما بينها . ويرجع هذا فى رأينا إلى سببين أساسيين : الأول أن دستور ١٩٦٤ أراد أن يقن المبادئ الفكرية والسياسية التى جاءت فى الميثاق ، وهذه مهمة تتطلب معرفة عميقة بالفلسفة والقانون معا . ويبدو أن هذين الشرطين لم يجتمعا على قدر متساو فى الذين صاغوه . وأدى هذا إلى السبب الثانى ، وهو « ترقيع » دستور ١٩٥٦ بأحكام تحاول تقنين الميثاق ، فى حين أن فلسفة الميثاق تختلف بل تناقض فى بعض النواحي الفلسفية التى قام عليها دستور ١٩٥٦ . ونضرب لذلك مثلين :

أولا : عرفنا من قبل أن دستور ١٩٥٦ قائم على نظرية سيادة الأمة فهو دستور نيابى فى جوهره ، وأنه فى أحكامه كان متسقا مع نظريته الأساسية . بعكس هذا تماما يقوم الميثاق على أساس نظرية السيادة الشعبية ، وهما نظريتان مختلفتان مضمونا وأحكاما جمعها دستور ١٩٦٤ وخلط بينهما ، فراه يستبدل بالمادة ٢ من دستور ١٩٥٦ التى كانت تنص على أن « السيادة للأمة وتكون ممارستها على الوجه المبين فى هذا الدستور » ، المادة ٢ منه التى تنص على أن « السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور » . وعندما يصل إلى الفصل الثانى من الباب الرابع الخاص

بتنظيم السلطة التشريعية (المواد ٤٧ - ٩٩) يكاد ينسخها بنصها من المواد المقابلة لها في الفصل الثاني من الباب الرابع من دستور ١٩٥٦ (المواد ٦٥ - ١١٨) . وهذه المواد كلها تتحدث عن الأمة ومجلس الأمة ، ثم نقل المادة ١٧٨ من دستور ١٩٥٦ التي تنص على أن « تصدر الأحكام وتنفذ باسم الأمة » فلا يتغير فيها إلا رقمها إذ تصبح ١٥٥ . وأدى هذا إلى أنه بينما يقول بعض الفقهاء أن دستور ١٩٦٤ إذ نص على أن السيادة للشعب قد غاير دستور ١٩٥٦ الذي كان يقرر أن السيادة للأمة ، ولعل هذه المغايرة مقصودة وأنها تهدف إلى تأكيد مبدأ سيادة الشعب الذي تأخذ به غالبية النظم المعاصرة^(٣٨) ، ينبه الدكتور محمد كامل ليلة إلى هذا الاختلاف المضطرب وما يترتب عليه من آثار ، ويستند إليه في الذهاب إلى أننا في ظل دستور ١٩٦٤ كنا ما نزال نأخذ بمبدأ سيادة الأمة .

قال الدكتور محمد كامل ليلة في كلمته التي ألقاها في اللجنة التحضيرية للدستور الدائم : « نظرية سيادة الأمة يترتب عليها أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها ، في حين أنه في نظرية السيادة الشعبية يمثل دائرته الانتخابية . والدستور هنا يأخذ بنظرية سيادة الشعب ، ويترتب عليها كنتيجة نظرية سيادة الأمة . بمعنى أن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها ولا يقتصر تمثيله على دائرته الانتخابية .. ويمكننا أن نشير إلى أن الدستور وقد أخذ بفكرة السيادة الشعبية ، فإنه عندما تكلم عن السلطة التشريعية في الفصل الثاني من الباب الرابع نص في المادة ٤٧ على أن « مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية » ، ولم يقل المجلس الشعبى أو مجلس الشعب .. كذلك نصت المادة ١٥٥ في الفصل الرابع من الباب الرابع تحت عنوان « السلطة القضائية » على ما يأتى : تصدر الأحكام وتنفذ باسم الأمة ، ولم يقل باسم الشعب . كل هذا يدل على أن المشرع الدستورى لا يفرق بين هذين الاصطلاحين من حيث النتائج ، وأنه يستخدمهما كترادفين ولا ضرر ينتج عن ذلك من الناحية العملية . وألاحظ أن الدستور إذ نص في الفقرة الثانية من المادة الأولى على أن الشعب المصرى جزء من الأمة العربية ، جاء في المادة الثانية ورأى أن المنطق يقتضى بأن تكون السيادة في هذا المجال للشعب ، لأننا لو قلنا السيادة للأمة قد ينصرف الذهن إلى الأمة العربية بأسرها ، في أننا نتحدث عن جزء من هذه الأمة يتمثل في الشعب المصرى »^(٣٩) .

والواقع أن الاعتذار بالضرورة اللغوية غير مقبول من مشرع دستورى

لديه كل إمكانيات الايضاح إن لم يكن بالكلمة فبالجملة . أما القول بأن المشرع الدستوري لا يفرق بين اصطلاحى « سيادة الأمة » و « سيادة الشعب » فهو مصدر المشكلة التى تركها المشرع للفقهاء والشراح والقضاة أيضا ، إذ أن هؤلاء لا يستطيعون مجاراته فى الخلط بين الاصطلاحين . أما القول بأنه لا ضرر ينتج عن ذلك من الناحية العملية فيتوقف على ما نعينه بالضرر . إن مجرد اضطراب صياغة القانون اضطرابا يسمح باختلاف آراء الشراح إلى حد التناقض هو فى ذاته ضرر يصيب ما يجب أن تكون عليه الحدود من وضوح . يكفى أن هذا الاضطراب ، قد أدى إلى أن فقيهنا العربى قد أخذ موقفا لم يشاركه فيه الكثير من زملائه حين قال : « لما كانت الأمة مصدر السلطات ، وهى التى تسند هذه الخصائص المختلفة المستقلة ، وما دمنا نأخذ بهذا المبدأ فعنى ذلك أننا نأخذ بالديموقراطية فى صورتها النيابية »^(٧٠) . ويبقى أن رأيه أولا ، وما رتبته عليه ثانيا ، غير قابل للرد بسهولة ما لم تحل مشكلة اضطراب الصياغة فى دستور ١٩٦٤ .

ثانيا : كان دستور ١٩٥٦ ينص فى المادة ٦٧ على : « يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السرى العام . ويحدد القانون عدد الأعضاء وشروط العضوية ، ويقرر بطريقة الانتخاب وأحكامه » . فإذا بالمادة ٤٩ من دستور ١٩٦٤ تبقى هذا النص كما هو ، ثم تضيف إليه فقرتين . الأولى . « ولرئيس الجمهورية أن يعين عددا من الأعضاء لا يزيد عددهم على عشرة أعضاء » . والثانية : « ويشترط أن يكون نصف أعضاء مجلس الأمة على الأقل من العمال والفلاحين » . ويكاد يكون مستحيلا إرجاع هذه الفقرات الثلاث معا إلى مبدأ دستورى واحد . فالفقرة الأولى قائمة على أساس سيادة الأمة والانتخاب ، فهى نيابية خالصة . والفقرة الثانية قائمة على أساس التمييز ، فهى برلمانية غير نيابية من مخلفات المراحل الأولى للنظام التمثيل .. ويزيد فى غربتها وغرابتها الدستورية أنها لا تحدد عدد الذين يعينون . فلرئيس الجمهورية أن يعين من واحد إلى عشرة . ولما كان هذا يؤثر تأثيرا حاسما فى تحديد أغلبية الأعضاء وأغلبية الحاضرين وأغلبية الموافقين أو المعارضين ، فإن مصير كل هذا قد أصبح متوقفا . فى النهاية - على العدد الذى يختاره رئيس الجمهورية ، بعد أن تم الانتخابات . ثم تأتى الفقرة الثالثة فتضيف ضغفا على أبالة ، لا لأنها تضمن خمسين فى المائة من الأعضاء للفلاحين والعمال ، ولكن لأنها تتركهم مجرد عدد . وبعد أن كان اختيارهم على أساس مصالح اقتصادية واجتماعية خاصة ، أو المفروض أنها خاصة ، بالفلاحين والعمال .. نراهم فى مجلس الأمة يفقدون صفتهم هذه ، أو يشاركون فيها

غيرهم ، ويصبح مثلهم مثل باقي أعضاء المجلس في الموقف التشريعي من مصالح العمال والفلاحين ، فلمهم أن يؤيدوها ولهم أن يصدروا بها ، لأنهم قد تحولوا إلى مجرد أعضاء في مجلس نيابي ، أى أن صفة الفلاح أو العامل التي قام عليها الانتخاب كله تزول بمجرد اتمام عملية الانتخاب ، ولا يكون لها أثر في داخل مجلس الأمة . وهو اضطراب دستوري لاشك فيه .

هذا كله قبل أن نتعرض للمادة الثالثة التي أثارَت أكبر قدر من الجدل الفقهي ، أدت ببعض الشراح إلى مجرد الإشارة إليها أو تجاهل وجدها^(٣٦) . وهي المادة الخاصة بالاتحاد الاشتراكي .

٦٦ - الاتحاد الاشتراكي العربي :

نصت المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ على : « أن الوحدة الوطنية التي يصنعها تحالف قوى الشعب المثلة للشعب العامل ، وهي الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ، هي التي تقيم الاتحاد الاشتراكي العربي ، ليكون السلطة للشعب ، والدافعة لإمكانات الثورة ، والحارسة على قيم الديمقراطية السليمة » .

وقد أثارَت هذه المادة جدلا شديدا في اللجنة التحضيرية للدستور الدائم التي تشكلت يوم ٢٠ مايو ١٩٦٦ لتكون مهمتها « دراسة الدستور المؤقت لاستظهار مواطن النقص أو القصور فيه ومراجعة الميثاق لاستخلاص المبادئ التي لم يتم تضمينها في الدستور المؤقت » . وقد اشترك فيها نخبة من فقهاء القانون الدستوري . وقد نفوا عليها جميعا أنها قد سكتت عن بيان علاقة الاتحاد الاشتراكي بسلطات الدولة ، ولم تحدد اختصاصات دستورية للاتحاد الاشتراكي . وبذلك أصبح على شراح القانون أن يكملوا هذا النقص فاختلّفوا فيه . وفيما يلي نستخلص من آرائهم^(٣٧) أن الاتحاد الاشتراكي العربي :

أولا - سلطة عليا :

« الاتحاد الاشتراكي ليس مجرد سلطة دستورية له علاقة بالحكومة ولكنه أكبر من هذا »^(٣٨) « إنني أول من قالوا بأن الاتحاد الاشتراكي العربي هو أعلى سلطة في الدولة »^(٣٩) « إن الاتحاد الاشتراكي العربي سلطة سيادة عليا »^(٤٠) « إنه السلطة الأم . السلطة العليا »^(٤١) « أنه سلطة شعبية عليا »^(٤٢) « أما فيما يتعلق بالاتحاد الاشتراكي العربي فإنني أوافق مع الزملاء الذين سبقوني في هذا المجال من أن الاتحاد الاشتراكي سلطة عليا »^(٤٣) « الواقع أن الاتحاد الاشتراكي سلطة عليا »^(٤٤) . وعبر الدكتور مصطفى أبو زيد عن رأيه بالصيغة الآتية وهو بصدد بحث من الذي يضع قانون الاتحاد الاشتراكي : « إذا

قلنا أن مجلس الأمة هو الذى ينظم الاتحاد الاشتراكى ، فهذا يعنى إن مجلس الأمة أصبح أعلى من الاتحاد الاشتراكى ، وهذا ما لا يجوز ولا يمكن القول به . وإذا قلنا إن الحكومة تنظمه بقرار جمهورى أو بقرار وزارى فهذا يعنى أن الحكومة أعلى منه . وهذا أيضا لا يجوز^(٨٠) .

هذا هو رأى السائد ، وخالفه الدكتور جمال الدين العطيفى فى دراسته القيمة « الاتحاد الاشتراكى قوة سياسية أم سلطة دولة »^(٨١) فقال : « إن الاتحاد الاشتراكى تحالف جماهيرى واسع لقوى الشعب العاملة . فهو تنظيم للمجتمع لا تنظيم للدولة .. وهذا المفهوم للاتحاد الاشتراكى هو الذى يبرر وحدة قيام مجالس شعبية منتخبة إلى جانب تنظيماته ، وهذه المجالس الشعبية هى التى تمثل سلطة الدولة ، فالمجلس الشعبى فى القرية مثلا يعد أدنى وحدة فى سلطة الدولة ، بينما تعد وحدة الاتحاد الاشتراكى فى القرية أدنى وحدة فى سلطة المجتمع . والمجلس الشعبى المنتخب يعد أعلى سلطة فى الدولة ، والمؤتمر القومى العام يعد أعلى سلطة فى المجتمع » .

ثانيا - اختصاصاته :

كان الاتجاه السائد بين فقهاء القانون العام الذين اشتركوا فى اللجنة التحضيرية للدستور الدائم ، أن المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ لم تقرر اختصاصات محددة للاتحاد الاشتراكى العربى ، فكانت آرائهم فى حقيقتها اقتراحات يرون تضمينها الدستور الجديد . فذهب رأى إلى أن تقتصر مهمة الاتحاد الاشتراكى على القيادة والرقابة والتوجيه وحراسة الثورة حتى لا تنحرف ، وألا يتدخل فى أعمال السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية^(٨٢) . وقد نبه الدكتور محمود حافظ إلى علاقة اختصاصات الاتحاد الاشتراكى بالديموقراطية فقال : « إن الاتحاد الاشتراكى ينبغى أن يقتصر دوره على هذه الوظيفة السياسية الكبرى الخطيرة والضرورية فى نفس الوقت لضمان حماية الثورة واستمرارها مع حماية الشرعية ، وأنه لا ينبغى أن يتولى وظائف الحكم كالتشريع أو التنفيذ إلا إذا أخذنا بنظام الديموقراطية شبه المباشرة أو بعض مظاهرها فى الدستور الجديد . فحينئذ يكون الاتحاد الاشتراكى هو المختص أو يمكن أن يتقرر اختصاصه مباشرة هذه المظاهر ، كالاقتراح الشعبى أو الاعتراض الشعبى أو الحل الشعبى أو اسقاط عضوية النائب أو الاستفتاء على القوانين .. أما إذا أخذنا بالنظام النيابى البحت فلا ينبغى للاتحاد الاشتراكى أن يباشر أى اختصاصات من الاختصاصات الدستورية أو القانونية التى يجب أن يعطيها إلى السلطات التقليدية التى ينشئها وينظمها الدستور . ولو أنه انقلب إلى سلطة حاكمة لفقد بذلك سبب وجوده ، وحكمة

قيامه ، باعتباره العين الساهرة للشعب ، والحصن الحصين لحقوقه ، والدرع الواقى لمكاسبه الثورية ، والأمين على الشرعية »^(٨٧) .

وقد انفرد الدكتور طهمة الجرف برأى بدأ بتكليف خاص للاتحاد الاشتراكى العربى ، وانتهى إلى اختصاصات تتفق مع هذا التكليف . قال : « إن تحالف قوى الشعب العاملة يساوى الشعب سياسيا فى الجمهورية العربية المتحدة . ولكن تحالف قوى الشعب العاملة هذا لم ينظر إليه الميثاق ، ولا يصح أن ينظر إليه الدستور إلا فى إطار تنظيمه العضوى الذى يحمل إرادته ويتحرك باسمه داخل هذا التنظيم . وهذا التنظيم العضوى للشعب هو الاتحاد الاشتراكى العربى .. لقد عبر الميثاق تعبيرا يجب أن نتمثله حين نضع الدستور ، ذلك حين قرر أن الاتحاد الاشتراكى العربى هو السلطة المثلثة للشعب . إذن فى المجال الدستورى لا أستطيع حين أتكلم عن سيادة الشعب أن أعزل هذه السيادة عن الكيان العضوى الممثل لسلطة الشعب .. فإذا قلنا إن الاتحاد الاشتراكى العربى ، وهو التنظيم العضوى الممثل للشعب ، هو الذى يمارس سيادة الشعب إذن هو سلطة سيادة وليس سلطة حكم . وإذا كان الاتحاد الاشتراكى العربى سلطة سيادة وليس سلطة حكم فإنه نتيجة لذلك لا يصح أن يتضمن الدستور شيئا عن الاتحاد الاشتراكى وإلا لكانت اختصاصات الاتحاد الاشتراكى العربى مستمدة من الدستور ، علما بأن صاحب سيادة يسبق الدستور .. ومن يضع الدستور لا يلتزم بالدستور .. ولكن لابد أن نترجم هذه الأفكار فى بعض المبادئ الدستورية التى تقرر الوضع الحقيقى للاتحاد الاشتراكى العربى ، باعتباره يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة يتولى جملة اختصاصات سيادة.عليا ، منها التخطيط السياسى العام للدولة ، منها - وهذا اقتراح جديد - أنه يملك الترشيح لرئاسة الجمهورية على أساس أن الترشيح لرئاسة الجمهورية عمل من أعمال السيادة .. يستطيع فى تقديرى أن يتولى - وقد آن الأوان لكى نواجه هذه الحقيقة بوضوح - الترشيح لعضوية مجلس الأمة »^(٨٨) .

ومع أن كل الذين تحدثوا بعد الدكتور طهمة الجرف قد ردوا رأيه فى العلاقة بين الاتحاد الاشتراكى العربى والدستور ، إلا أن الدكتور جمال الدين العطيفى ينقل لنا من تقرير اللجنة (بالآلة الكاتبة وغير منشور)^(٨٩) خلاصة رأيا ، وهى خلاصة تتفق مع رأى الدكتور طهمة الجرف . يقول التقرير :

« فضلا عن ذلك فإن الديمقراطية ذاتها لا يمكن تصور وجودها دون تنظيم سياسى للشعب ذاته ، تنظيمها يعتبر الوسيلة لأعمال إرادة الشعب بصورة واضحة ، يشعر فيها كل فرد منه بالمشاركة السياسية فى تقرير مصيره ، كما أنه مما لا شك فيه أن مبلغ نجاح الشعب فى تحقيق إرادته فى إدارة شئونه العامة إنما يتوقف على درجة

التربية السياسية للشعب . فكما كانت تلك التربية متقدمة كان النجاح على أوسع مدى .. ومن هنا ظهرت الحاجة إلى وجود الاتحاد الاشتراكي العربي ليكون التنظيم الشعبي الدافع لإمكانات الثورة والحارس على قيم الديمقراطية السليمة ، يستمد وجوده من الوحدة الوطنية التي يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل .

« وتود اللجنة التحضيرية أن تشير إلى أنه من الأصول الدستورية المتعارف عليها أن هناك سلطات تستمد وجودها من سيادة الشعب ذاتها ، وسلطات منشأة تستمد وجودها من نصوص الدستور ، فهو الذى ينشئها وينظمها . وإذا كانت الوحدة الوطنية التي يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل من فلاحين وعمال وجنود ومثقفين ورأسمالية وطنية هي التي تقيم الاتحاد الاشتراكي العربي ، فلا محل لأن يتضمن الدستور نصوصا خاصة بتشكيل الاتحاد الاشتراكي العربي أو تنظيمه أو اختصاصاته حيث إن جميع تلك الأحكام تستمد من قوى الشعب العامل ذاتها ، وما النص الدستوري في شأنه إلا مقرر لهذا الوجود الذى يستمد كيانه من سيادة الشعب ذاتها ، باعتباره القاعدة السياسية له ، ومنظمة شعبية لتبادل الرأى في الفكر الديمقراطي والاشتراكي ، ولنشر التوعية ليرتفع الشعب إلى مستوى المسؤولية السياسية ، وليكون جبهة من ممثلي الشعب العامل تتعدد في قدر مشترك هو النضال من أجل مستقبل أفضل . ولا بد لنا - كما جاء في الميثاق - أن نذكر دائما أن القواعد الشعبية مفعمة بالثورة الطبيعية ، وأن ثورية القواعد وإلحاحها الدائم من أجل التقدم سوف يكون قوة دافعة لثورية القيادة » .

لسنا في حاجة إلى القول أن تقرير اللجنة قد تجنب المشكلات الدستورية التي تثيرها المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ ويثيرها الاتحاد الاشتراكي العربي ، وأكتفى باخفائها تحت ستار من الكلمات الانشائية غير القابلة إلى ترجمة قانونية . ولعل تقرير اللجنة قد تبنى رأى الدكتور طعيمة الجرف في أن الاتحاد الاشتراكي باعتباره الجهاز العضوى للسيادة فهو سابق على الدستور ، وفوقه ، مجرد أن تلك النظرية تسمح بترك المشكلة الدستورية بدون حل . وهى تسمح بذلك فعلا فأصلها الفقهي أصل نيابي . الأمة صاحبة السيادة . والدولة هي التشخيص القانوني للأمة . ولما كانت ، « الأمة - الدولة » شخصا اعتباريا له السيادة وغير قادر عن التعبير عنها ، فيلزمه عضو « كاللسان » يعبر عنه هو ممثلوه في وضع الدستور أو وضع القانون ، فتبقى السيادة للأمة ولكنها غير مستمدة من الدستور وغير متوقفة عليه لأنها سابقة عليه . وصاحب السيادة هو الذى يضع الدستور ولا يتقيد به . إنها نظرية الفقيه الليبرالى المدافع الأول عن النظام النيابي ضد النظام الديمقراطي ، وعن سيادة الأمة ضد

سيادة الشعب ، ايمان^(٣) ، وينطبق هذا النقد على كل الآراء التى ارادات أن توفق بين أن يكون الاتحاد الاشتراكى العربى « سلطة » ثم يقتصر دوره على أن يكون « موجهاً ورقبياً وحارساً للشورة... إلخ . » لأن هذه « الاختصاصات » إما أن تبقى كلمات بدون فاعلية أو أثر قانونى فهى ليست « سلطة » بأى معنى من معانى السلطة ، وإما أن تكون ذات أثر قانونى وهنا لابد أن نعرف كيف تكون ولن توجه وما هى الآثار التى تترتب عليها وما هو الجزء القانونى - أيضا - على مخالفتها .

إن العيب الأساسى فى المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ أنها لم تحدد الاختصاصات الدستورية للاتحاد الاشتراكى العربى . ولكن هذا العيب ذاته هو الذى يمكننا - فيما نعتقد - من حل مشكلة الوضع الدستورى للاتحاد الاشتراكى العربى ، وذلك بفصل النص الدستورى عن تطبيقاته التشريعية . فإما دام النص الدستورى قد سكت عن كيفية تطبيقه فإن ما صدر من قوانين وقرارات تم على أساسها تشكيل الاتحاد الاشتراكى العربى وتحديد اختصاصاته لا تعبر إلا عن اجتهاد فى فهم النص الدستورى ، وقد يكون ذلك الاجتهاد متفقا مع النص الدستورى وقد لا يكون متفقا . إذا استطعنا أن نتحرر من آثار التطبيق ، وهو ما ينبغى لأية دراسة موضوعية لنص دستورى . يبقى أن نفسر النص على ضوء قصد المشرع كما هو ثابت فى الأعمال التحضيرية . والمشرع هنا هو الرئيس الراحل جمال عبد الناصر والأعمال التحضيرية هى الميثاق ذاته . ثم بالمقارنة بالسوابق الدستورية إن لم يكن عندنا فعند الدول التى تأخذ بالاتجاهات القريبة مما جاء فى الميثاق .

٦٧ - المواد ١ و ٢ و ٣ :

إن المدخل الصحيح لفهم المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ ، فى رأينا ، يبدأ من المادة الأولى من الدستور ذاته ، التى تقول : « الجمهورية العربية المتحدة ، دولة ديمقراطية اشتراكية ، تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ، والشعب المصرى جزء من الأمة العربية » .

إن هذه المادة تحدد الاطار الذى يمكن أن يدور فيه الاجتهاد الفقهى فى فهم وشرح وتفسير نصوص دستور ١٩٦٤ . إنه دستور « الديمقراطية الاشتراكية » الأول فى مصر ، حيث مناط التمثيل هى المصالح الاجتماعية والاقتصادية المعبر عنها باسم الاشتراكية . على أساسها وبقدر ما يكفل لها التحقيق تأتى أساليب ونظم الحكم . فتحالف قوى الشعب العاملة ، هو تحالف مصالح متفقة وليس تحالف أفراد . والفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية هم المواطنون منظورا إليهم

من خلال علاقة مصالحهم بالتحول الاشتراكي . ليس كل من يزرع الأرض فلاحا وليس كل من يعمل عاملا وليس كل من يقاتل جنديا ، وليس كل متعلم مثقفا . وليس كل مثقف من قوى الشعب العاملة إنما يكون كذلك بقدر ما تكون ثقافته في خدمة مصالحها . واستعمال الدستور لتعبير « الرأسمالية الوطنية » بدلا من « الرأسماليين الوطنيين » يدل دلالة قاطعة على أن المقصود هي المصالح الاجتماعية والاقتصادية أولا ، ثم على أساس العلاقة بها يتحدد موقف الدستور من كل مواطن . هذا الأساس الأول لدستور ١٩٦٤ يحول دون رد أحكامه أو قياسها على أسس ليبرالية أو برلمانية أو نيابية . فكرة « الإرادة » وكيفية تمثيلها أو التعبير عنها فكرة غريبة على أسس دستورية ١٩٦٤ سواء كانت إرادة فرد أو إرادة شعب أو إرادة أمة . كل هذه المفردات المتداولة في الفقه الليبرالي لا تفيد شيئا في فهم وشرح وتفسير أحكام دستور ١٩٦٤ ، هذا مع إعادة تأكيد أن الصيغة المضطربة لدستور ١٩٦٤ لم تسمح بأن ينعكس هذا المبدأ والأساس في كل نصوصه . فجاءت بعض النصوص مخالفة أو مناقضة في صيغتها لهذا المبدأ الأساسي وتجاوز هذا الخلاف في الصيغة لا يتأتى إلا بترجيح الصيغ العامة على الصيغ الخاصة ، وتطويع نصوص المسائل الفرعية لتتنسق مع نصوص المبادئ العامة . فإذا كانت المبادئ العامة تنص - مثلا - على أن السيادة للشعب تحتم أن تفسر كلمة الأمة في النصوص الفرعية على أنها تعني الشعب ، وهكذا .

تأتي المادة الثانية فتقول : « السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين في الدستور » . ثم المادة الثالثة : « إن الوحدة الوطنية التي يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل ، وهي الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ، هي التي تقيم الاتحاد الاشتراكي العربي ليكون السلطة الممثلة للشعب ، والدافعة لامكانيات الثورة والحارسة على قيم الديمقراطية السليمة » . لو لم يميز الدستور بين « الشعب » وبين « قوى الشعب العاملة » لكان مما يتفق مع مبدئه الأساسي اعتبار الشعب هو ذاته قوى الشعب العاملة ذات المصلحة المشتركة في التحول الاشتراكي . ولكنه قد ميز بينها تمييزا تؤكد المادة ٥٤ التي تقول : « الانتخاب حق للمصريين على الوجه المبين في القانون ، ومساهماتهم في الحياة العامة واجب وطني عليهم » . فدستور ١٩٦٤ ، إذن يميز من بين المصريين (الذين يحملون الجنسية المصرية) بين الشعب وبين قوى الشعب العاملة . وهو مبدأ أساسي آخر يحول دون محاولة رد أحكامه أو شرحها أو تفسيرها على أساس مقولة الأمة التي هي شخص « اعتباري » مفترض أو مقولة « الشعب » الذي هو كل المواطنين .

هذه المواد الثلاث تكون وحدة واحدة ليكمل بعضها ويفسر بعضها بعضا ، وهي

سابقة مباشرة على تنظيم الدولة الذى يبدأ بالمادة الرابعة . وبالتالي فإن أيا منها لا يمكن أن تفهم منفردة وهى معا تدخل بنا مجالات فقه دستورى جديد متميز فى أسسه وأحكامه عن الفقه الدستورى التقليدى (الليبرالى) ولو كان مطعما ببعض الاتجاهات الديمقراطية . إنه ليس فقه الديمقراطية السياسية سواء كانت نيابية أو مباشرة ، بل فقه الديمقراطية الاشتراكية . ونعترف بأن دستور ١٩٦٤ ليس نموذجه الأفضل للدراسة ولكنه يفتح الباب لدراسته . وهو يفتحها على وجه عرى ذى أصالة . إذ أن دستور ١٩٦٤ - كما سئى - لم يتجه إلى الديمقراطية الاشتراكية اتجاها رافضا للنظام النيابى المسمى ديمقراطية تقليدية فعسب بل أنه عندما اتجه إلى الديمقراطية الاشتراكية حاول أن يتجنب فى المبادئ والنظم عيوبها التى أسفر عنها التطبيق فى الدول التى أخذت بالديمقراطية الاشتراكية . فدستور ١٩٦٤ فى رأينا - وبالرغم من اضطراب نصوصه - كان محاولة عربية أصيلة لإبداع نظام ديمقراطى غير مطابق لأى نظام قبله ولكنه غير مقطوع الصلة بالنظم التى سبقتة . على ضوء هذا نعود إلى المواد الثلاث الأولى من دستور ١٩٦٤ محاولين شرح أحكامها وتفسيرها معا وهو يسمح لنا بإعادة ترتيب فقراتها مبتدئين من القاعدة فنجد :

أولا - الشعب الاجتماعى :

« الشعب المصرى جزء من الأمة العربية » . « السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور » . هاتان الفقرتان تقرران واقعا اجتماعيا وواقعا دستوريا . أما عن الواقع الاجتماعى فهو أن الشعب المصرى جزء من تكوين اجتماعى أكبر وهو الأمة العربية . ولا يفيد هذا من الناحية الدستورية إلا بأنه يضع حدا للممارسة ، ممارسة الدستور والتشريعات التى تصدر بناء عليه . هذا الحد هو ألا تتضمن أحكاما تتناقض مع كونه الشعب المصرى جزءا من الأمة العربية . بمعنى أن الدستور ليس إقليميا انفصاليا أو معاديا أو مناقضا لأية محاولات دستورية توحد الجزء بالكل . وكل ما يصدر من تشريع مناقض لهذا يعتبر فى رأينا غير دستورى . أما تقرير الواقع الدستورى فهو أن السيادة للشعب . وهو تقرير منصب على الشعب جميعه وليس قواه العاملة فقط .

ثانيا - الشعب السياسى :

« الجمهورية العربية المتحدة ، دولة ... تقوم على تحالف قوى الشعب

العاملة » . فى هذا النص يحدد الدستور من الذى له الدولة بكل ما فيها من سلطات . أى دولة من هى الجمهورية العربية المتحدة ؟ . إذا أخذنا فى الاعتبار أن السيادة للشعب كله ، وأن الدولة تقوم على « تحالف قوى الشعب العاملة » فإن ما يملكه تحالف قوى الشعب العاملة هنا لا يمكن إلا أن يكون « ممارسة السيادة » أى السلطة . وهنا نواجه أول مشكلة دستورية : ما هى العلاقة بين الشعب السياسى (قوى الشعب العاملة) والشعب الاجتماعى (صاحب السيادة) . ومصدر المشكلة أن الشعب السياسى مجموعة متفرقة من الأفراد وكذلك الشعب الاجتماعى فئمة استحالته فى إيجاد أية علاقة دستورية أو قانونية بينها لأنهم أفراد مختلطون . وليست قوى الشعب العاملة إلا أولئك العمال والفلاحين والجنود والمثقفين والرأسماليين الوطنيين الذين هم أفراد من ذات الشعب الاجتماعى . وهم أفراد غير ثابتين قد يتحول أى منهم إلى غير الفلاحة أو العمل أو القتال أو الثقافة فيصبح رأسماليا مستغلا مثلا وقد يلحق بهم من الرأسماليين المستغلين من يصبح وطنيا أو عاملا أو فلاحا . هذه المشكلة حلها المادة الثالثة أو جاءت - فى رأينا - لحلها .

ثالثا - تمثيل الشعب :

لا بأس فى أن نعيد نص المادة الثالثة . أنها تقول « إن الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل ، وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية ، هى التى تقيم الاتحاد الاشتراكى العربى ليكون السلطة الممثلة للشعب ، والدافعة لإمكانات الثورة والحراسة على القيم الديمقراطية السليمة » .

هذه المادة تتضمن ثلاثة أحكام :

١ - « الوحدة الوطنية التى يصنعها تحالف قوى الشعب الممثلة للشعب العامل وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية » ، هذا حكم وصفى تقريرى لا يتضمن أية قاعدة دستورية . فهو داه أن الوحدة الوطنية تتكون من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية لا أكثر . مع مراعاة الدلالة « المصلحية » لهذه الأوصاف .

٢ - « هي التي تقيم الاتحاد الاشتراكي العربى » ، وهذا الحكم يتضمن رخصة دستورية للفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية ، معا ، فى أن يقيموا هم الاتحاد الاشتراكي العربى ، ولا يتضمن فى رأينا أى إلزام دستورى أو قانونى يوجب على العمال والفلاحين والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية أن يقيموا الاتحاد الاشتراكي العربى . وبدون حاجة إلى الرجوع إلى أى قانون فإن تعدد الشركاء فى مؤسسة واحدة يجعل من هذه المؤسسة شخصا اعتباريا مستقلا عن الأعضاء المكونين له ، يستمد وجوده من إرادتهم المشتركة كما يقررونها فى قانونه الأساسى . وهنا تبرز لنا أهم خصائص الاتحاد الاشتراكي العربى كما هو مقرر فى الدستور . (أولها) أن يقيمه الفلاحون والجنود والمثقفون والرأسماليون الوطنيون فهو اختيارى بالنسبة إليهم إن اتفقوا حققوا وحدتهم الوطنية وأقاموه ، وإن لم يتفقوا فلا سبيل دستورى أو قانونى إلى إقامته . (ثانيها) أنهم هم الذين يقيمونه فلا يقام لهم ولا يقيمه بعضهم ومن هنا يلزم أن يكون الانتماء إليه اختياريا بالنسبة لكل مواطن من قوى الشعب العاملة كما هو اختيارى لقوى الشعب العاملة جميعا . (ثالثها) أنه يقوم طبقا لقانون أساسى يتفقون عليه ، وهذا شرط جوهري لأن وضع قانون أساسى منشئ ثم دعوة قوى الشعب العاملة إلى الدخول فيه هو الحاق لقوى الشعب العاملة بمنظمة نشأت تحت اسم الاتحاد الاشتراكي العربى وليس مشاركة فى إنشائها .

٣ - ليكون : « السلطة الممثلة للشعب ، والدافعة لإمكانات الثورة والحارسة على قيم الديمقراطية السليمة » . هذا الحكم لا يترك مجالا للشك فى أن الاتحاد الاشتراكي العربى الذى يقوم متوافرا فيه الحكمان ١ و ٢ هو سلطة تمثل الشعب الاجتماعى . وبالتالي توجد العلاقة الدستورية بين الشعب السياسى (قوى الشعب العاملة) والشعب الأعرض منه (كل المصريين) . وتتضمن هذه العلاقة التمثيلية قاعدتين لازمتين ومتوازيتين تؤكدهما باقى نصوص الدستور . أولاهما : أنه من بين كل المؤسسات والسلطات القائمة ، فى ظل دستور ١٩٦٤ ، لا يمثل الشعب إلا الاتحاد الاشتراكي العربى . ولم يشر الدستور فى أى نص بعد هذا ، صراحة أو ضمنا ، إلى أن أى شخص أو جهة أو هيئة

تمثل الشعب . وثانيتهما : ألا سبيل إلى تمثيل الشعب إلا عن طريق الاتحاد الاشتراكي العربى .

يبقى السؤال المهم : فيم يمثل الاتحاد الاشتراكي العربى للشعب ؟ ما هو محل التمثيل ؟ المرجع فى الاجابة بطبيعة الحال هى نصوص الدستور . وأول ما فلاحظه أن دستور ١٩٦٤ قد نظم السلطات فيه والجهات التى تقوم بها وطريقة تعيين أو اختيار من يتولاها . فإذا أردنا ألا نهدر النصوص الدستورية وجب علينا أن نقرر أن الاتحاد الاشتراكي العربى لا يملك أية سلطة تنفيذية أو تشريعية أو قضائية . كما أنه لا يملك حق الترشيح ل رئاسة الجمهورية ولا اختيار الهيئة التشريعية لأن المادة ١٠٢ من الدستور خولت مجلس الأمة حق الترشيح لرئاسة الجمهورية ، ولأن المادة ٤٥ من الدستور أبقت على حق الانتخاب « للمصريين » فلا تملك « قوى الشعب العاملة » لا مخالفة الدستور ولا الاختيار نيابة عن الشعب ولو كدرجة انتخابية أولى . ولكن هذا لا يعنى عدم اشتراط عضوية الاتحاد الاشتراكي العربى للترشيح لرئاسة الجمهورية أو الهيئة التشريعية أو أية هيئة منتخبة أخرى . ذلك لأنه فيما عدا ما احتفظ به الدستور بنص صريح للشعب الاجتماعى .. ليس لأحد لم يقبل أن يكون عضوا فى تنظيم « الشعب السياسى » (قوى الشعب العاملة) ، صاحب الحق الوحيد - طبقا للدستور - فى تمثيل الشعب ، وعضويته اختيارية ، أن يمارس سيادة الشعب بجواره أو بدلا منه أى أن يتولى أية سلطة . ولكن الاتحاد الاشتراكي العربى يملك حق رقابة عليها جميعا . وهى رقابة سياسية ورقابة دستورية . فبصفته « السلطة الدافعة لإمكانيات الثورة » يملك حق ممارسة كافة أنواع الاقناع والحث والتشجيع التى يرى أنها تؤثر فى أية سلطة وتحملها على مضاعفة الجهد فى سبيل تحقيق أهدافه ، ومن حيث هو « السلطة ... الحارسة على قيم الديمقراطية السلمية » يملك - فى رأينا - حق عزل أية سلطة إذا ما انحرفت عن الديمقراطية كما هى مقررة فى نصوص الدستور . لأن الحراسة تتضمن المقدرة على كف التعدى فى مقابل الالتزام بالمحافظة . وهو نص ملزم . بمعنى أنه إذا ما قرر الاتحاد الاشتراكي العربى أن سلطة ما أو شخصا ما يمارس تلك السلطة على وجه لا يتفق مع النظام الديمقراطى كما هو مقرر فى الدستور ،

يفقد صاحب السلطة حقه في ممارستها . ليس للاتحاد الاشتراكي العربي - إذن - أن يتدخل في ممارسة السلطة وهو ما يعني أن ليس له حق في التدخل في شئون موظفي الدولة أو هيئاتها ولا في اختيارهم أو محاسبتهم ولكن من حقه دستوريا أن يقرر عزل أو حل السلطة التي كان اختيار هؤلاء الموظفين أو تشكيل تلك الهيئات من اختصاصها ، إذا خالفوا هم أو خالفت هي القواعد المنظمة للديموقراطية في الدستور ، وهو ما يعني ألا يستند في قراره إلى تقدير سياسي ، ولكن إلى قاعدة دستورية . تطبيقا لهذا نعتقد أن للاتحاد الاشتراكي العربي ، طبقا لدستور ١٩٦٤ ، حق عزل رئيس الجمهورية بالرغم من أن ليس له حق ترشيحه ولا ينال من هذا ما جاء في المادة ١١٢ من قواعد منظمة لاتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته واعفائه إذا حكم بإدانته . إذ يبقى للاتحاد الاشتراكي حق عزله إذا خالف القواعد المنظمة للديموقراطية مخالفة لا ترقى إلى مرتبة الجريمة المنصوص عليها في المادة ١١٢ . كذلك نعتقد أن تطبيقا لذات المبدأ للاتحاد الاشتراكي العربي حق حل مجلس الأمة إذا خالف القواعد المنظمة للديموقراطية بالرغم من أنه لم ينتخب أعضائه .. ولا ينال من هذا أن لرئيس الجمهورية حل المجلس طبقا للمادة ٩١ من دستور ١٩٦٤ فليس ثمة مانع دستوري من أن يتقرر حق الحل لجهاتين .

بالإضافة إلى كل هذا ، يملك الاتحاد الاشتراكي سلطات أخرى ، أهم ما سبق . فهو إذ يمثل الشعب يملك كل ما أقر الدستور للشعب بملكيته ومثاله :

المادة ١٢ :

« يسيطر الشعب على كل أدوات الانتاج ، وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التي تضعها الدولة ، لزيادة الثروة وللنهوض المستمر بمستوى المعيشة » . إن هذه المادة تعطي الاتحاد الاشتراكي بصفته ممثلا للشعب حق رقابة على كل أجهزة الدولة في وضع خطة التنمية وتنفيذها وكيفية التصرف في عائداتها .

« الملكية تكون على الأشكال التالية » :

(أ) « ملكية الدولة » : أى ملكية الشعب وذلك بخلق قطاع عام قوى وقادر يقود التقدم فى جميع المجالات ويتحمل المسؤولية الرئيسية فى خطة التنمية .

(ب) ملكية تعاونية : أى ملكية كل المشتركين فى الجمعية التعاونية .

(ج) ملكية خاصة : قطاع خاص يشترك فى التنمية فى إطار الخطة الشاملة لها من غير استغلال . على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعات الثلاثة مسيطرة عليها كلها .

بالإضافة إلى ما تقرره هذه المادة للشعب من حق الرقابة على أداء كل نوع من الملكية لوظيفتها ، تقرر أن القطاع العام هو ملكية الشعب ، فالأمر فى بقائه إذن أو عدم بقائه وحق التصرف فيه لمثل الشعب وهو الاتحاد الاشتراكي العربى وليس لأية سلطة أخرى .

هذه هى فى رأينا ماهية وسلطات وحدود الاتحاد الاشتراكي العربى كما جاءت فى دستور ١٩٦٤ . ونحن نعى ماهيته وسلطاته وحدوده الدستورية أى منظوراً إليه من ناحية علمية بحتة . وقد تكون هذه الدراسة للمادة الثالثة مفيدة فى معرفة إلى أى مدى صادفت الصحة تطبيقاتها أو معرفة ما إذا كانت قد طبقت أصلاً . إن هذا الجانب لا يهمنا ، فقد انقضى دستور ١٩٦٤ وأصبح وثيقة تاريخية كما أصبحت تطبيقاته جزءاً من التاريخ . وإنما قد أوليناها اهتماماً خاصاً لأنها سابقة دستورية لا نعتقد أنها الأخيرة . وقد أعاد دستور ١٩٧١ القائم النص على الاتحاد الاشتراكي العربى فى المادة ٥ منه بصيغة مختلفة سنتناولها فيما بعد . ثم إن لأهمية المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ مصدرين آخرين . أولها يتصل بالشكل الدستورى ونعنى به محاولة صياغة الفلسفة الاجتماعية فى نصوص دستورية جامدة . أنها ليست مسألة سهلة . لأن الفلسفة الاجتماعية لا تقبل الجسود فهى متطورة أبداً ، وتجميدها فى نص لا يتغير إلا بإجراءات معقدة قد يقطع الصلة بين

النصوص الدستورية والواقع الاجتماعى المتطور ، أو قد يحيل الدستور قيـدا على حركة التطور الاجتماعى . ثم إن علم القانون ليس إلا فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية . والعلوم الاجتماعية ليست إلا جزءاً من الفلسفة الاجتماعية ، لذلك فإن صياغة الفلسفة الاجتماعية صياغة دستورية يلزمها علم محيط بكل هذه المعارف ولا يجدى فيه التخصص الفلسفى أو التخصص القانونى . فإذا لم يتوافر ذلك العلم المحيط لن تكون النتيجة إلا متاعب دستورية يكون الدستور ذاته أولى ضحاياها .

المصدر الثانى لأهمية دراسة المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ أنها تمثل خطوة متقدمة على الطريق الطويل الذى بدأ بالتمثيل البرلمانى بالتمثيل النيابى ، فالديموقراطية غير المباشرة والذى سينتهى - فى رأينا - إلى الديموقراطية المباشرة . الهدف الذى ما يزال بعيداً وإن كانت كل النظم تتجه إليه . لقد استطاعت المدنية أن تقضى إلى حد بعيد على العقبات المادية . كان مواطنو أثينا يجتمعون فى مكان معين لأنه بدون هذا ما كانوا لیسعموا ما يقال أو يناقشوه . الآن تستطيع الشعوب فى كل الدول أن تجمع وترى وتتداول وتقرّر وتتابع وتراقب بدون حاجة إلى الاجتماع فى موقع معين . ولكن التغلب على هذه العقبة المادية لم يكن نهاية المطاف ، إنما فتح الباب للاجتهاد فى إيجاد النظم الكفيلة بممارسة الديموقراطية فى شعوب قادرة مادياً على أن تبقى فى حالة « انعقاد » دائم . ومن بين تلك الاجتهادات نظم الديموقراطية الشعبية التى لاشك فى أن مشرع دستور ١٩٦٤ قد استوحى تجربتها وحاول أن يتجاوزها .

٦٨ - الديموقراطية الشعبية :^(٨٧)

لمادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ نصوص دستورية قريبة من المبادئ الأساسيين اللذين قام عليها الدستور : مبدأ تمثيل المصالح المعبر عنها « بالاشتراكية » ومبدأ « دولة تحالف القوى » . وأقرب أمثلة إليه الدساتير التى صدرت بعد الحرب العالمية الثانية فى بلغاريا (دستور ١٩٤٧) وفى رومانيا (دستور ١٩٤٨) وفى بولنده (دستور ١٩٤٨) وفى تشيكوسلوفاكيا (دستور ١٩٤٨) وفى يوغوسلافيا (١٩٤٦) . وليس قريباً منه دستور

الاتحاد السوفيتى . ذلك لأن نظام الحكم فى كل تلك الدول المسمى بالديموقراطية الشعبية ، قائم على دعامتين :

الأولى : السيادة الشعبية ، بعد عزل (أو القضاء على) أهداء النظام الاشتراكى .

الثانية : فكرة التحالف بين قوى ساهمت كلها فى معارك التحرر من الاحتلال النازى وارتضت الاشتراكية .

بالنسبة للدعامة الأولى نجد أن فيها جميعا ينتخب الشعب مجلسا شعبيا هو السلطة الوحيدة التى تنبع منها كل السلطات ، هى التى تختار رئيس الدولة ، والحكومة ، وتصدر القوانين التى يحكم بمقتضاها القضاء . ولا يوجد هناك ما يسمى الفصل بين السلطات بل تقسيم العمل بين أجهزة متخصصة تستمد كل منها اختصاصاتها من مجلس الشعب المنتخب . ولكن لما كان هذا المجلس منتخبا ، فإن الشعب يبقى بصفة دائمة منظما فى لجان شعبية تضم كل أفراد الشعب وتمارس سلطات محلية . وفى يوغوسلافيا حيث تسمى Opstina منحت ما يقرب من الاستقلال الذاتى . فالشعب إذن يمارس سلطته على مستويين : مستوى مباشر فى اللجان الشعبية ومستوى نيابى فى مجلس الشعب .

هنا تأتى الدعامة الثانية ، وهى القوة المحركة والموجهة والقائدة للشعب فى مستواه المباشر . أى التى تنشط فى تثقيف وتوجيه وصياغة الرأى العام فى اللجان الشعبية . هذه القوة عبارة عن تحالف محوره الحزب الشيوعى . فى المجر يضم التحالف حزب العمال الاشتراكى والمستقلين وأحزاب المعارضة القديمة . وفى تشيكوسلوفاكيا يضم الحزب الاشتراكى والحزب الشعبى التشيكوسلوفاكى ، وحزب الحرية السلافى ، والجبهة الوطنية التشيكوسلوفاكية . وفى بلغاريا يضم الاتحاد الشعبى وجبهة الوطن ومجموعات أخرى . وفى بولنده يضم حزب الفلاحين والحزب الديموقراطى وجماعة Zrak الكاثولوكية .

ونلاحظ فى كل هذا الفكرة الأساسية . وهى أنه لما كان الشعب

لا يستطيع أن يمارس سيادته بنفسه (الديمقراطية المباشرة) فإن هيئة منتخبة تنوب عنه (تمثيل نيابي) ولكن لتأمين الديمقراطية ضد الاستبداد النيابي ، يجب أن يبقى الشعب في حالة انعقاد دائم في لجان شعبية تضم كل أفرادها (اللجان الشعبية) . ولما كان الشعب كله ليس في هذه المرحلة من التاريخ ، متقدما ديموقراطيا ، لا في الوعي ولا في الممارسة ، فإن القوة الواعية بالمبادئ وكيفية تطبيقها (الحزب) يجب أن تبقى أيضا في حالة نشاط دائم في داخل اللجان الشعبية وخارجها تثير المسائل وتناقشها وتديره حولها وتحاول أن تقنع من لا يقتنع . فإذا تعددت القوى الواعية القادرة على النشاط السياسي وكانت مختلفة في أية مسألة ما عدا مبدأ النظام الاشتراكي ، فإنها تتحالف معا لتؤدي بين الجماهير دورا تثقيفيا وقياديا واحدا (في جبهة) .

إنها تكاد تكون كلها نظم دفاع عن الشعب ضد مخاطر تلك الحقيقة التي أملت بها الضرورة ، وهي عدم امكان ممارسة الديمقراطية المباشرة ، وما يتبع ذلك من ضرورة اسناد ممارسة السلطة إلى هيئة نيابية . أي أنها الديمقراطية النشطة تحيط بالنواب وتراقبهم بصفة دائمة في الوقت الذي تثقف فيه الشعب وتدرجه على ممارسة الديمقراطية إن لم يكن بنفسه فمقدرته على الرقابة على نوابه .

أخذ ، ويؤخذ ، على هذه الديمقراطية الشعبية ، أنها رغم مظهرها الديموقراطي قائمة على فرض مفروض سابق على النظام ذاته هو قيادة الحزب الشيوعي للقوى المتحالفة ، وسيادة الطبقة العاملة على باقي الطبقات . الشطر الأول مصدره تاريخي ، فقد تولت الأحزاب الشيوعية في تلك الدول السلطة على أثر التحرير بمساعدة القوات السوفياتية ، فأقامت نظمها الديمقراطية على الوجه التي يحتفظ لها بالسلطة أبدا . الشطر الثاني مصدره فكري . فالأحزاب الشيوعية تلتزم سياسيا النظريات الماركسية . والنظرية الماركسية في الدولة أنها أداة قهر طبقية وأنها عندما تقول إلى الطبقة العاملة (البروليتاريا) تتحول إلى ديكتاتورية البروليتاريا . ولكن برغم هذه الأفكار الحديثة فإن التطور التاريخي لتلك الدول أدى إلى تطويع

النظم والأفكار بما يتفق مع الاشتراكية ، إذ الاشتراكية نظام ديمقراطى الأصل بما يتضمنه من تحرر من القهر الاقتصادى ومساواة فى العمل وفى عائد الانتاج . المساواة فى الاشتراكية لا تحتل الاستبداد سواء كان فرديا أو طبقيا . فكان حتما على نظم الحكم فى الدول الاشتراكية أن تتجه اتجاها ديمقراطيا بالرغم من كل جمود فكرى أو ميراث تاريخى . ويمثل نظام « الديمقراطية الشعبية » هذا الاتجاه ، أى أنه - أيضا - مرحلة فى الطريق إلى الديمقراطية تحمل فى داخله تناقضاته ، وأولها التناقض بين الديكتاتورية كنظام والاشتراكية كغاية لهذا النظام .

ولسنا نشك فى أن صاحب الميثاق ومشروع دستور ١٩٦٤ كان يبحث عن صيغة لهذه الديمقراطية الشعبية تحقق مثلها ضمانا ضد مخاطر الاستبداد الكامنة فى النظام النيابى ، وتخلو من استبداد الطبقة الذى تقره وتعترف به النظم فى تلك الدول . فأراد أن يستبدل بتحالف الأحزاب تحالف القوى العاملة ، وأن تحمل محل قيادة الحزب الشيوعى للتحالف قيادة حزب اشتراكى طليعى ينتقى أفراده من بين قوى التحالف جميعا .

جاء فى الميثاق : « إن الديمقراطية السياسية لا يمكن أن تتحقق فى ظل سيطرة طبقة من الطبقات » . وجاء فيه : « إن الحاجة ماسة إلى خلق جهاز سياسى جديد داخل إطار الاتحاد الاشتراكى العربى يجمع العناصر الصالحة للقيادة ، وينظم جهودها ويطور الحوافز الشورية للجماهير ويتحسس احتياجاتها ويساعد على إيجاد الحلول الصحيحة لهذه الاحتياجات » .

إذا صح تحليلنا هذا ، فإن دستور ١٩٦٤ - بالرغم من اضطراب صيغته - كان أكثر دساتير مصر قربا من الديمقراطية وبعدا عن نظام التمثيل النيابى . ولعل هذا يفسر كيف أن ذلك الدستور عندما أعاد فى المادة ١٢٩ النص على الاستفتاء فى المسائل المهمة قال : « لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، وينظم القانون طريقة الاستفتاء » وأسقط إذن مجلس الأمة بالاستفتاء الذى كان منصوبا عليه فى المادة ١٤٥ من دستور ١٩٥٦ . أن هذا يؤيد رأينا السابق فى أن ذلك

الشرط كان ملزماً^(٣٨)، ولكننا نشير إليه هنا من حيث دلالتة على اتجاه الدستور بعيداً عن النظام النيابي. وقد عبر دستور ١٩٦٤ عن هذا الاتجاه في عدة نصوص. منها النص الذي ذكرناه، ومنها إمكان حل مجلس الأمة لنفس السبب أكثر من مرة. فقد كان دستور ١٩٥٦ ينص في المادة ١١١ منه على أنه «إذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر». فجاءت المادة ٩١ من دستور ١٩٦٤ خالية من هذا القيد. ومنها أن المادة ١٣٥ من دستور ١٩٥٦ التي تعطي رئيس الجمهورية حق إصدار قرارات تكون لها قوة القانون إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، بشرط عرضها على المجلس في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل، كانت ترتب على اعتراض المجلس على تلك القرارات زوال ما كان لها من قوة القانون «بأثر رجعي» إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر فجاءت المادة ١١٩ من دستور ١٩٦٤ ولم ترتب على اعتراض المجلس أثراً إلا زوال ما كان للقرارات من قوة القانون من «تاريخ الاعتراض» فقط، ثم ألغت سلطته التقديرية في اعتماد نفاذها أو تسوية ما ترتب على آثارها.

إنه اتجاه عام لا يتفق مع النظام النيابي يسود دستور ١٩٦٤ في مقابل روح شعبية أخرى تسوده، ليس تقرير ضمان نصف المقاعد في مجلس الأمة للعمال والفلاحين إلا ترجمة دستورية لها.

٦٩ - نصف المقاعد للعمال والفلاحين :

هذه هي المسألة الأخيرة التي تشيها دراسة دستور ١٩٦٤ في نطاق دراسة «النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية». قلنا من قبل إن النص في الفقرة الأخيرة التي أضيفت إلى المادة ٦٧ من دستور ١٩٥٦ فأصبحت المادة ٤٩ من دستور ١٩٦٤ على أن يشترط أن يكون نصف أعضاء مجلس الأمة من الفلاحين والعمال، لا يتضمن على أي وجه ما يفيد أن الأعضاء من العمال والفلاحين يمثلون العمال والفلاحين، أو حتى مصالحهم، لأنهم - في غمرة المواد المتتابعة التي نقلت حرفياً من دستور ١٩٥٦ - أصبحوا يمثلون

(الشعب) . ولو كانوا يمثلون الفلاحين والعمال عدداً كان يتعين أن يضمن لهم الدستور ثمانين في المائة على الأقل . ولو كانوا يمثلون العمال والفلاحين مصالح لتحتم اعطاء الذين انتخبوهم حق محاسبتهم ، ولو كانوا يمثلون العمال والفلاحين على أى وجه لاقتصر حق انتخابهم على العمال والفلاحين .. كل هذا لا أثر له في دستور ١٩٦٤ . فإذا رجعنا إلى الوثيقة « التفسيرية » لدستور ١٩٦٤ وهو الميثاق نجده يذكر : « إن التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر لا بد لها أن تمثل - بحق وعدل - القوى المكونة للأغلبية ، وهى القوى التى طال استغلالها والتى هى صاحبة مصلحة عميقة في الثورة . كما أنها بالطبيعة الوعاء الذى يحتزن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتها للحرمان . كل ذلك - فضلاً عما فيه من حق وعدل باعتباره تمثيلاً للأغلبية - ضمان أكيد لقوة الدفع الثورى نابعة من مصادرها الطبيعية الأصيلة » .

وهذا التفسير - في خصوصية تمثيل الأغلبية - لا يتفق لا مع النسبة العددية ولا مع المساواة في مجلس الأمة بين كل الأعضاء في كل السلطات ، ولا مع اشتراك كل الناخبين في انتخاب « ممثلى » العمال والفلاحين . لا يبقى إلا ما جاء في هذا التفسير من تعويض الفلاحين والعمال عن حرمانهم الطويل من حق التمثيل في حين كونهم أصحاب المصلحة الحقيقية في الثورة . إنه إذن شرط دستوري لتكوين مجلس الأمة غايته علاج التخلف الديمقراطي لدى الفلاحين والعمال الذى كان نتيجة حرمانهم الطويل من ممارسة حق التمثيل . إنه علاج دستوري لحالة اجتماعية ينبع من ذات الفكرة التى حولت الانتخاب من حق للناخب إلى واجب عليه (المادة ٤٥) . فكرة إخراج المتخلفين ديمقراطياً من سلبيتهم وتحريرهم من الخوف من مخاطر المنافسة الانتخابية وإلزامهم باستعمال حق الانتخاب لتدريب الفلاحين والعمال على ممارسة حقوقهم وتشجيعهم على تلك الممارسة بضمائم خمسين في المائة من المقاعد لهم ، لا في مجلس الأمة النيابي ذى الاختصاصات التشريعية ، ولكن في « التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر » . هذه الفقرة الأخيرة المنقولة من الميثاق تؤيد - في رأينا -

هذا التفسير وتباعد بين ضمان نسبة الخمسين في المائة للعمال والفلاحين وبين مبدأ التمثيل النيابي . وليس أدل على هذا من أن هذا الضمان مقرر للعمال والفلاحين بدون تفرقة . أى يستوى أن يكونوا عمالا أو فلاحين أو مزيجاً من هؤلاء وهؤلاء . وهو ما يعنى أن مناط تقريره في الميثاق ، وتفسيره في الدستور ، هي الخاصية المشتركة بين العمال والفلاحين في مصر في موقفهم من الديمقراطية وهو التخلف الديمقراطي ، سواء أكان في السوى أو في السلبية ، كأثر من آثار الحرمان الطويل .

على هذا الأساس نعتقد أن تقييم سلامة ضمان الخمسين في المائة من المقاعد للعمال والفلاحين ، على أساس « كفاءتهم » في تمثيل العمال والفلاحين أو في أداء الوظيفة النيابية أو على أساس قياس نسبة المقاعد المضمونة لهم إلى جموع الفلاحين والعمال ، أو إلى مقياس موروث من الفقه النيابي التقليدي ، هو تقييم لا يتفق مع الفهم الصحيح لدستور ١٩٦٤ وفلسفته الديمقراطية . أما تقييمها على أساس حاجة الحياة الديمقراطية في مصر إلى إخراج العمال والفلاحين من سلبيتهم بالنسبة لممارسة الحقوق الدستورية وتحريرهم من الخوف من الفشل في المنافسة الانتخابية وتدريبهم على الديمقراطية ، فإنه يؤدي - بدون شك - إلى تأكيد أن هذا النص أكثر نصوص الدستور ١٩٦٤ أثراً في التطور الديمقراطي في مصر ، ولو في المدى البعيد ، فيما لو كان ممثلو الفلاحين والعمال فلاحين وعمالا فعلا . فالديموقراطية هنا ليست سبيلاً إلى تولى السلطات ، ولا أسلوباً للفصل بين السلطات ، بل هي نظام اجتماعي إحدى غاياته تنمية وتطوير المقدرة الفعلية على ممارسة الديمقراطية إذا كان المجتمع أو جزء منه ، لأسباب تاريخية ، متخلفاً ديمقراطياً . إنها خطوة متقدمة ولكن على ذات الطريق الذي ثار عليه من قبل الخلاف حول الاقرار بحق الانتخاب للأمين أو حرمانهم منه ، خطوة صعدت بالمبدأ الديمقراطي من مستوى الناخبين إلى مستوى المنتخبين .

٧٠ - تنحى مجلس الأمة :

انقطع المدى بدستور ١٩٦٤ - عملياً - في آخر مايو ١٩٦٧ . ففي ذلك

اليوم وافق مجلس الأمة على القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ الذى فوض بمقتضاه رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة فى جميع الموضوعات التى تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتمبئة كل إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربى والاقتصادى ، وبصفة عامة فى كل ما يراه ضروريا لمواجهة الظروف الاستثنائية . بهذا القانون تخلى مجلس الأمة عن حل سلطاته فى الوقت الذى تحولت فيه السلطات إلى مسئوليات وطنية ، فقد كان واضحا أن الحرب وشيكة الوقوع . فلما وقع العدوان الصهيونى يوم ٥ يونيو ١٩٦٧ ، وأصاب الوطن بهزيمة قاسية ، وأعلن رئيس الجمهورية قراره بالتنحى كان الشعب هو وحده الذى صمد وأعاده إلى موقعه يومى ٩ و ١٠ يونيو ١٩٦٧ . فعاد مجلس الأمة يؤكد تنحيه هو عن أية مسئولية وأصدر فى اليوم ذاته تفويضا آخر أعم وأشمل لرئيس الجمهورية . ولا شك فى عدم دستورية ذلك التفويض^(٨) ، فإن المادة ١٢٠ من الدستور تنص على أن « لرئيس الجمهورية فى الأحوال الاستثنائية - بناء على تفويض من مجلس الأمة - أن يصدر قرارات لها قوة القانون . ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة ، وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها » . ولكن التفويض الذى صدر فى ١٠ يونيو ١٩٦٧ جاء غير محدد المدة وغير محدد الموضوع فكان تفويضا مطلقا . ودلالته الدستورية الوحيدة هى أن مجلس الأمة فى ذلك الوقت قد تنحى عن سلطاته عندما أراد الهرب من مسئولياته .

٧١ - بيان ٣٠ مارس :

بناء على المادة ١٢٩ من الدستور التى تنص على أن « لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا » ، طرح الرئيس جمال عبد الناصر على الاستفتاء يوم ٢ مايو ١٩٦٨ وثيقة سياسية مطولة عرفت باسم « بيان ٣٠ مارس » تتضمن برنامجا لسياسة الرئيس فى الفترة التى تليها ، كما تضمنت رأيه فيما يجب أن تكون عليه نصوص الدستور الدائم الذى لم ينجزه مجلس الأمة منذ أن عهد إليه به فى عام ١٩٦٤ ، وأعاد التأكيد على طبيعة الاتحاد الاشتراكى العربى كتنظيم لقوى الشعب العاملة .

ورسم البيان طريقة إعادة بناء الاتحاد الاشتراكي العربي بالانتخاب من القاعدة إلى القمة . وقد وافق عليه الشعب بأغلبية ٧,٣١٥,٧٣٤ صوتا مقابل ٧٩٨ صوتا . ومن الناحية الدستورية لا يمثل هذا العدد الذى كاد يصل إلى الاجماع مصدرا لأى إلزام قانونى ، وإنما يمثل نسبة الثقة بصاحب برنامج ٣٠ مارس ، فقد عرفنا من قبل أن الاستفتاء السياسى لا يسفر عن قاعدة ملزمة دستوريا ولا قانونيا وأن دلالة سياسية محدودة . ولقد كان الاستفتاء على بيان ٣٠ مارس المقدم كبرنامج من الرئيس الراحل جمال عبد الناصر استفتاء سياسيا .

٧٢ - دستور ١٩٧١ :

صدر دستور ١٩٧١ عن طريق الاستفتاء الشعبى عليه يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، طبقا للمادة ١٩٣ منه التى تنص على : « يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء » . وقد أعاد القاعدة التى كانت مقررة فى دستور ١٩٥٦ ، فنص على ألا ينفذ تعديل أحكام الدستور إلا من تاريخ إعلان نتيجة استفتاء الشعب فى شأنه وموافقته على التعديل (المادة ١٨٩) . كما احتفظ لرئيس الجمهورية بحق استفتاء الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا (المادة ١٠٢) وأن يكون تعيينه عن طريق استفتاء الشعب بناء على ترشيح مجلس الشعب (مادة ٧٦) ، ثم أنه صرح التعبير عن السيادة وأزال التناقض فى الصياغة الذى كان فى دستور ١٩٦٤ . فبعد ان نص فى المادة الثالثة على أن « السيادة للشعب وحده » ، وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين فى الدستور » ، استعمل تعبير « مجلس الشعب » عنوانا للفصل الثانى على السلطة التشريعية وفى كل مواد تنظيمها . وأعاد النص فى المادة ٨٧ على أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين ، وعلى حق رئيس الجمهورية فى تعيين عدد من الأعضاء لا يزيد على عشرة .

يمهنا من دستور ١٩٧١ ، فى نطاق دراستنا هذه ، ثلاث مواد مستحدثة .

الأولى : المادة الخامسة ونصها : « الاتحاد الاشتراكي العربي هو التنظيم السياسي الذي يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية ، وهو أداة التحالف في تعميق قيم الديمقراطية الاشتراكية ، وفي متابعة العمل الوطني في مختلف مجالاته ، ودفع هذا العمل الوطني إلى أهدافه المرسومة . ويؤكد الاتحاد الاشتراكي سلطة تحالف قوى الشعب العاملة عن طريق العمل السياسي الذي تباشره تنظيماته السياسية بين الجماهير ، وفي مختلف الأجهزة التي تضطلع بمسؤوليات العمل الوطني . ويبين النظام الأساسي للاتحاد الاشتراكي العربي شروط العضوية فيه وتنظيماته المختلفة وضمانات ممارسة نشاطه بالأسلوب الديمقراطي ، على أن يمثل العمال والفلاحون في هذه التنظيمات بنسبة خمسين في المائة على الأقل » .

من وجهة نظر فقهية محضة تعتبر هذه المادة نصا مانعا . فبها لم يعد للاتحاد الاشتراكي صفة تمثيل الشعب ، وبالتالي لم تعد له أية اختصاصات دستورية أو قانونية ، وأصبح تنظيما سياسيا يمثل قوى الشعب العاملة . وصيغة النص لا تقتضي أن تقيم قوى الشعب العاملة هذا التنظيم ، ولا أن تضع قانونه الأساسي ، وإن كان النص على أنه يمثلها يقتضي أن يقتصر عضويته عليها . على أية حال فإنه بهذا النص يخرج الاتحاد الاشتراكي العربي من نطاق الدراسة الدستورية . وقد كان مما يتفق مع روح هذا النص تماما صدور القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ بإلغاء شرط عضوية الاتحاد الاشتراكي العربي لعضوية مجلس الشعب أو أي منصب سياسي أو إداري أو مهني آخر . كما كان طبيعيا أن تعاد صياغة المادة الأولى من دستور ١٩٧١ صيغة مغايرة عن صيغة المادة الأولى من دستور ١٩٦٤ في شأن علاقة الدولة بتحالف قوى الشعب العاملة . كانت المادة الأولى من دستور ١٩٦٤ تنص على أن « الجمهورية العربية المتحدة دولة تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة » . وقد عرفنا علاقة هذه الصيغة بمبدأ تمثيل الشعب وبممارسة السيادة . فجاءت المادة الأولى من دستور ١٩٧١ تنص على أن « جمهورية مصر العربية دولة نظامها يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة » .

الخلاف في كلمة واحدة ولكن دلالتها الدستورية واضحة . ففي دستور ١٩٦٤ كانت الدولة تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ، فهو جزء من الدولة ويحدد نظامها . في دستور ١٩٧١ أصبح تحالف قوى الشعب العاملة جزءا من النظام داخل الدولة . ولما كان مصدر النظام هو ما يقرره الدستور والقوانين واللوائح ، فإنه طبقا لدستور ١٩٦٤ كان يتعين أن تتفق أحكام الدستور والقوانين واللوائح مع مقتضيات تحالف قوى الشعب العاملة . طبقا لدستور ١٩٧١ أصبح متعينا أن يتفق تحالف قوى الشعب العاملة تنظيها ونشاطا مع مقتضيات الأحكام الدستورية والتشريعات التي تصدرها المؤسسات صاحبة الاختصاص . يتفق كل هذا أيضا مع صيغة المادة ٣ من دستور ١٩٧١ فيما غايرت به المادة ٢ من دستور ١٩٦٤ المقابلة لها . كانت المادة الثانية من دستور ١٩٦٤ تكتفى بالنص على أن « السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين في الدستور » ، ولم تتعرض لمصدر السلطة ، لأن مصدر السلطة - كما انتهينا إليه من قبل - كان تحالف قوى الشعب العاملة منظما في الاتحاد الاشتراكي العربي .. ، إلا في الحالات التي أورد فيها الدستور نصا خاصا بانتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الأمة . في دستور ١٩٧١ جاءت المادة ٣ حاسمة في أن « السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات » .

مهما يكن من خلاف فإن دستور ١٩٧١ أكثر إحكاما في صياغته من دستور ١٩٦٤ ، وقواعده أكثر اتساقا مع روحه الخاصة ، وهو يتيح مجالا خصبا لدراسة فقهية عميقة ويفرغ بها أيضا ، ولكننا نفضل أن نبقى في حدود الموضوع الذي ندرسه ، فننتقل إلى المادتين الأخريين من مواد دستور ١٩٧١ ، وهما المادتان ٧٤ و ١٣٦ .

٧٣ - تاريخ النصوص :

تنص المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ على أن : « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بيانا للشعب ، ويجري الاستفتاء على ما اتخذ من إجراءات خلال

ستين يوما من اتخاذها . وتنص المادة ١٣٦ على أنه : « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة ، وبعد استفتاء الشعب . ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به . ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء » .

المادتان تتضمنان ، إذن ، حالتين من حالات الاستفتاء . وهذا موضع علاقتهما بدراستنا . وهما حالتان مستحدثتان لأن دستور ١٩٧١ احتفظ بكافة حالات الاستفتاء التي كانت واردة في الدساتير السابقة (إصدار الدستور - الموافقة على تعديلاته - اختيار رئيس الجمهورية - في المسائل المهمة) ، وأضاف إليها هاتين الحالتين . وقد أشرنا في الفصل التمهيدى إلى أن المادة ٧٤ قد بدأت تثير متاعب فقهية أمام شراح القانون الدستوري . وقد جاء دورنا لنواجه هذه المتاعب ، ونحاول بدورنا أن نتغلب عليها بإرساء قواعد تطبيق هاتين المادتين .

وقد رأينا لتسهيل البحث أن نعرض ، باختصار ، لتاريخ المادتين وخاصة أن الوقت لم يتسع لأستاذة الفقه الدستوري ليسهلوا علينا الأمر ، كما اعتدنا ، بمراجعهم القيمة .

في يوم ٢٠ مايو ١٩٧١ طلب السيد رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب وضع دستور دائم ، فاجتمع المجلس يوم ٢٤ مايو ١٩٧١ وشكل لجنة تحضيرية من خمسين من أعضائه لوضع مشروع الدستور ، على أن تستعين بمن تشاء من أصحاب الرأي والخبرة والمختصين ، ثم قرر زيادة العدد إلى ثمانين . وبدأت اللجنة في إعداد المشروع من خلال لجان عديدة أنشأتها ، ولكنها لم تضع مشروعا بل وضعت « مبادئ أساسية لمشروع الدستور » عرضت على مجلس الشعب يوم ٢٢ يوليو ١٩٧١ فأقرها بعد تعديل . وتولت لجنة الصياغة صياغتها في مواد هي التي عرضت على الاستفتاء يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١

وصدرت دستورا . ولقد استعانت اللجنة في كل هذا بنخبة مختارة من أساتذة القانون العام^(٣) .

باستعراض قائمة المبادئ الأساسية التي وضعتها اللجنة وأقرها مجلس الشعب^(٤) نجد أن المبدأ الثالث (من ٨١ مبدأ) كان ينص على : « السيادة للشعب وحده ، وهو مصدر السلطات ، ويحمي الشعب هذه السيادة ويصون الوحدة الوطنية ، وتكون ممارسة الشعب للسيادة عن طريق الاستفتاء الشعبي وعن طريق تمثليه على الوجه المبين في الدستور » . وقد وافق عليه مجلس الشعب بالإجماع ، وهو واضح في أنه يقرر الاستفتاء الشعبي (الأسلوب الديموقراطي) جنبا إلى جنب مع التمثيل النيابي كما فعل دستور (فرنسا) الصادر في عام ١٩٥٨ في مادته الثالثة^(٥) وقد عرضنا حين تناولنا هذه المادة دلالتها الديموقراطية . ولكن هذا المبدأ لم يرد كاملا في المادة الثالثة من الدستور ، التي عرضت على الاستفتاء ، فقد حذف منه النص على الاستفتاء الشعبي .

في مقابل هذا نجد أن قائمة المبادئ الأساسية للدستور التي تمت الموافقة عليها ، وعهد إلى لجنة بصياغتها ، كانت تتضمن المبدأ « ه » الذي أقره مجلس الشعب ، وأصبحت المادة ٧٤ التي ذكرنا نصها من قبل ، مع أنها تخول رئيس الجمهورية الحق في الاستفتاء في حالة جديدة مضافة إلى الحالات التي كانت مقررة من قبل .

إلى هنا يمكن التساؤل عما إذا كانت الروح السائدة في لجنة التحضير للدستور الدائم روحا « نيابية » أم روحا « ديموقراطية » . إن الإجابة عن هذا السؤال لا يمكن أن تكون قاطعة ، فقد ألغى الاستفتاء الشعبي في مادة وأجازه في مادة أخرى ، بصرف النظر عن أن المادة الأولى كانت تتضمن المبدأ .

نستخلص الإجابة من المناقشة التي دارت حول المبدأ رقم ٥٦ :

كان ذلك المبدأ ينص : « على كل من أعضاء مجلس الشعب والمجالس الشعبية المحلية أن يقدم حسابا للناخبين عن نشاطه ونشاط مجلسه .

وللناخبين حق سحب الثقة من العضو في الأحوال وطبقا للشروط والاجراءات التي يحددها القانون . وقد أوضح المقرر عند عرض المبدأ : « الأساس في هذا المبدأ أن يحدد القانون الشروط والاجراءات التي يمكن عن طريقها تحقيق الرابطة بين ممثلى الشعب وقواعدهم ، بحيث تكون هذه الرابطة مستقرة ودائمة على ضوء أسلوب معين يحدده القانون ، فيقوم كل عضو بتقديم كشف حساب للناخبين يوضح فيه ما قام به من أجل الوطن . فإذا ما شعرت القواعد بأن هناك أعضاء تقاعسوا عن أداء واجبهم يكون لها في هذه الحالة حق الاعتراض الشعبى عليهم أو سحب الثقة الشعبية منهم . وبهذا الأسلوب يمكن أن يكون ممثل الشعب دائما تحت وطأة البصيرة الشعبية ، والقانون وحده هو الذى يحدد الأسلوب الذى يتبع في هذا الشأن » . فاعترض بعض أعضاء مجلس الشعب^(٣) على أساس أن هذا المبدأ سيستغله الذين لم يفوزوا في الانتخابات « للشوشرة » على الأعضاء الناجحين بتقديم الشكاوى وجمع التوقيعات ، وأن العضو بمجرد انتخابه يصبح ممثلا للشعب كله ، وأنه إذا ما تعرض لمحاسبة ناخبيه فقد يضطر لهجارة مصالحهم على حساب المصلحة العامة . فنبه ممثل الحكومة^(٤) إلى المبدأ ٦١ وكان نصه : « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة ، وبعد استفتاء الشعب على ذلك ، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به . ولا يجوز لرئيس الجمهورية طلب الاستفتاء على حل مجلس الشعب في حالة وجود اقتراح من المجلس بسحب الثقة من الوزارة » . وقال : « لا يمكن أن يترك المجلس بلا سلطة يكون لها حق حله دون أن تكون هناك رقابة من جانب الشعب على ممثليه تجبر له أن يسحب الثقة منهم . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن هذا المبدأ لا يعنى على الإطلاق الملاحظات التي تصورها الأخوة الزملاء وأثاروها في كلماتهم من أن المتنافسين مع العضو في الانتخابات هم الذين سيعملون على سحب الثقة منه ، بل ستكون هناك إجراءات معينة تقرر بقوانين بحيث تضمن كفالة تعبير الشعب كله عن رأيه في الابقاء على العضو أو عدم الابقاء عليه . أخيرا أود أن أنبه إلى حقيقة أساسية هي أن السيد رئيس الجمهورية في خطابه أمام مجلس الشعب في

جلسته التي عقدها للجنة المركزية للاتحاد الاشتراكي قد أكد على هذا المبدأ كأحد المبادئ المستحدثة في نظامنا الدستوري الحديث .

على أثر هذا وافق المجلس على إلغاء المبدأ . فتدخل ممثل الحكومة ^(١٤) مرة أخرى وقال : « إنني أرى أن هذا المبدأ الذي تحفظ عليه المجلس يرتبط ارتباطا وثيقا بالمبدأ الآخر الخاص بمحل المجلس بحيث لا يتم هذا إلا عند الضرورة وباستفتاء شعبي ، فإذا ما قرر المجلس حذف هذا المبدأ فلا بد من أن يتبع ذلك تعديل في حكم المبدأ الخاص بمحل المجلس بحيث يكون هذا من حق رئيس الجمهورية في أي وقت ، كالنصوص التي كانت قائمة في دساتيرنا السابقة ، ذلك لأن هذين المبدأين يعتبران مكملين لبعضهما البعض ، ومن هنا يجب أن ننظر إليهما نظرة واحدة عند المناقشة » .

واستئنفت المناقشة عند عرض المبدأ رقم ٦١ فوافق المجلس بالاجماع على إضافة فقرة إليه تقول : « للناخبين أن يطلبوا إلى المجلس اسقاط عضوية أحد الأعضاء ، وفق الشروط والأوضاع الخاصة بإسقاط العضوية الواردة في مبادئ الدستور » . ووضح أن هذه الفقرة أبعد عن المبدأ الديموقراطي مما كان مقررا في المبدأ ٥٦ الذي رفضه مجلس الشعب . فقد كان المبدأ ينول الناخبين حق الحساب وسحب الثقة طبقا للشروط والاجراءات التي يضعها القانون ، أي يخولهم حقا مباشرا قبل من انتخبوه . فجاءت الفقرة التي وافق عليها مجلس الشعب ، علنا وبالاجماع ، تحيل في الاجراءات والشروط إلى الدستور ذاته ، أي إلى المادة ٩٦ التي تقول : « لا يجوز اسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التي أنتخب على أساسها أو أخل بواجب عضويته ، ويجب أن يصدر قرار اسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه » .

وهكذا تحول المبدأ رقم ٥٦ إلى مجرد طلب يتقدم به الناخبون إلى المجلس ذاته باسقاط عضوية أحد الأعضاء ، ولا بد من موافقة ثلثي المجلس ذاته على هذا الطلب وهي نهاية هزيلة ديموقراطية لمبدأ ديموقراطي عظيم .

ومع ذلك ، فقد صدر دستور ١٩٧١ خاليا حتى من هذه النهاية الهزيلة

(المادة ١٣٦) .

إن تاريخ النصوص التي أوردناها يحملنا على القول ، وبأسف شديد ، أن روحا غير ديمقراطية قد تدخلت ما بين الموافقة الاجتماعية العلنية من مجلس الشعب على مبادئ ذات سمات ديمقراطية واضحة فغيرتها خفية . هذه الروح ليست روح اللجنة التي استعانت بأساتذة القانون العام لأنها هي التي دافعت عن أحد تلك المبادئ ، فلا يبقى إلا أن يكون ذلك قد تم تحت تأثير الروح النيابية التي لا تمنع في أن تخول رئيس الدولة حق استفتاء الشعب فيما يريد وفي أى وقت يريد مادام المجلس النيابى محصنا ضد الحل وضد المحاسبة . إن ما حدث من تغيير فى المبادئ الديمقراطية التي اقترحتها اللجنة ووافق عليها مجلس الشعب ، علنا ، وبالإجماع ، يتفق تماما مع جوهر النظام النيابى .

نعود إلى شرح النصوص فيما يتصل بدراستنا :

٧٤ - المادة ٧٤ :

سبق أن أشرنا إلى هذه المادة فى الفصل التمهيدي من هذه الدراسة ، وقلنا إنها تخول رئيس الجمهورية حقا فى أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة قيام خطر يهدد « الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى » ويوجه بياننا إلى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات فى خلال ستين يوما من اتخاذها . وقد أشار بعض شراح دستور ١٩٧١ إلى هذه المادة إشارة مجملة ضمن بيان سلطات رئيس الجمهورية باعتباره « حكا » بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دون مزيد من الايضاح^(١) . أما الذين تصدوا لشرحها بقدر من التفصيل فقد حرصوا على إبراز ما تتضمنه من مخاطر . فذهب رأى إلى أنه : « من أخطر الأحكام التي تضمنها دستور ١٩٧١ ما قرره المادة ٧٤ من أن (... النص ...) . ومن الواضح أن الحكم الذى تتضمنه هذه المادة بالغ الأهمية والخطورة لأنه يمنح رئيس الجمهورية فى حالات معينة سلطات مطلقة لا تخضع لأى قيد . ولم تتضمن الدساتير المصرية السابقة على الثورة أو اللاحقة لها أى حكم مماثل لذلك الذى تقرره المادة ٧٤ من دستور سنة

١٩٧١ «^(٣١)». أما الرأي الآخر ، فبعد أن قال : « والحقيقة أن هذه المادة بالغة الخطورة » قال « وإنا نلرجو بصدق وعمق أن لا يحدث في بلادنا من ألوان الخطر الداهم ما يدعو رئيس الجمهورية إلى اللجوء إلى هذه المادة قط »^(٣٢).

والفقيهان اللذان استشعرا خطورة النص حاولا جاهدين تقييد أحكامه بإدخاله في حالة الضرورة وقياسه على المادة ١٦ من الدستور الفرنسى الصادر عام ١٩٥٨ . وقد بذل الدكتور يحيى الجمل ، بوجه خاص ، جهدا كبيرا في أول دراسة عن المادة ٧٤ للحد من إطلاق تلك المادة بكل القيود « المرغوب فيها » وأنشأ لهذه الغاية كتابا^(٣٣) عرض فيه بشكل مفصل نظرية الضرورة ثم المادة ١٦ من الدستور الفرنسى قبل أن يصل في جزئه الأخير إلى المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ فيحاول أن يقيدھا بكل قيد ممكن . ويبدو واضحا في تلك الدراسة مدى ما يعانىہ فقهاء القانون الدستورى من صعوبات التوفيق بين ما يريدون وبين النصوص الدستورية الجامدة . ولسنا نستطيع في دراستنا هذه أن نتجه هذا الاتجاه في تفسير المادة ٧٤ ، لأن ما نرغب فيه ليس محل دراسة دستورية ، كما أن دراسة الدستور لا تسمح بأن نزع فيها بما نرغب فيه . وإنما نحاول أن نحل مشكلات دستورية تثيرها نصوص ثابتة في وثيقة محددة .

والواقع أن حالة الضرورة المعروفة في فقه القانون العام قد ورد بها نص خاص في دستور ١٩٧١ هو نص المادة ١٤٧ التى تقول : « إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الامراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير ، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورھا إذا كان المجلس قائما ، وتعرض على أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك وإذا عرضت ولم يقرھا المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذھا في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارھا بوجه آخر » . ولقد عرض الدكتور يحيى الجمل ملخصا وافيا لكل الآراء التى قيلت في الضرورة ، في الفقه

الفرنسي ، والألماني ، والإسلامي ، والعربي^(١٠٠). خلاصة العرض أن فقهاء القانون العام إما رافضون لنظرية الضرورة أو قابلون لها بشروط تضعها في حدود هذه المادة أى تحفظ لها سند الشرعية وأهم هذه الشروط هو شرط أن تكون السلطة التشريعية غائبة . وهو شرط لازم ، لأن حالة الضرورة لا محل لها في الدراسات الدستورية ، حتى مع قيام خطر حال داهم ، إذا كانت الاجراءات اللازمة لمواجهةها تدخل في الاختصاص العادى للسلطة التنفيذية ، وإنما تصبح محل دراسة دستورية عند الاستناد إليها كصدر شرعية لاجراءات تدخل أصلا في اختصاص السلطة التشريعية ولكن يباح « للضرورة » أن تمارسها السلطة التنفيذية . لهذا يشترطون دائما ألا تكون السلطة المخول لها التشريع منعقدة أو قابلة للانعقاد في وقت ملائم ، وأن تنصب تلك الاجراءات على إصدار مراسيم لها قوة القانون وليس مجرد إجراءات تنفيذية لقوانين قائمة^(١٠١). ولهذا يمكن أن يقال إن المادة ١٦ من دستور فرنسا الصادر في ١٩٥٨ هي تنظيم لحالة الضرورة ، لأن تلك المادة تشترط لتطبيقها أن يقتزن الخطر الجسيم الحال الذى يهدد مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو وحدة الوطن أو تنفيذ التعهدات الدولية بانقطاع السير العادى للسلطات العامة الدستورية . حينئذ تحول رئيس الجمهورية أن يتخذ الاجراءات التى تقتضيها ظروف الخطر ثم تعود فتشترط أن يكون المهر ك لهذه الاجراءات هو الرغبة في تمكين السلطات العامة . في أقصر وقت ممكن . من مباشرة مهامها ، وألا يحل المجلس النيابى (الجمعية الوطنية) أثناء ممارسة تلك السلطات^(١٠٢). لكن نفس الشيء لا يمكن أن يقال عن المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ . إذ أنها تحول رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الاجراءات التى تنص عليها معا بالرغم من قيام مجلس الشعب وحتى لو كان منعقدا .

إن هذه هي النقطة الجوهرية في الموضوع .

تحت تأثير باعث الرغبة الشديدة في فرض قيود على استعمال المادة ٧٤ ، واتساقا مع شروط حالة الضرورة، التى يضعها الفقه ، وبعض الدساتير ومنها المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ ذاته ، اتجه رأى إلى تعميم شرط إعاقه المؤسسات

الدستورية وجعله شرطا لازما لجميع حالات استعمال المادة ٧٤ . وهو اتجاه مستقيم فقهيا مع حالة الضرورة ، ومع المادة ١٦ من دستور فرنسا ولكن ، إزاء نص صريح في دستور ١٩٧١ ، لا يمكن افتراضه . فالمادة ٧٤ تنص على أن : « لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة في أداء دورها الدستوري ، أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذته من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها » . ثم سكنت . وقد يمكن القول أن بعض جمل هذه المادة مأخوذة عن المادة ١٦ من الدستور الفرنسى ، وعندئذ يمكن القول أيضا أن المشرع المصرى قد تعمد اغفال شرط أن يكون الخطر مقترنا « بانقطاع السير العادى للسلطات العامة الدستورية » ، وهو ما يقطع العلاقة بين المادة ١٦ من دستور فرنسا والمادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ في مصر العربية وخاصة وإن هذه المادة قد أضافت عرض الاجراءات التى اتخذت على الاستفتاء وهو ما لا مثيل له في المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ في فرنسا . من هنا لا نستطيع أن نوافق هذا الرأى فيما ذهب إليه من أن شرط إعاقلة المؤسسات الدستورية هو أحد شروط ثلاثة « يجب أن تتوافر قبل أن يكون لرئيس الجمهورية حق اللجوء للمادة ٧٤ من الدستور » . بل نرى أن الخطر الذى يهدد بإعاقلة المؤسسات الدستورية عن أداء دورها الدستوري ليس إلا حالة واحدة من حالات استعمالها وأنها يمكن أن تستعمل إذا توافرت الشروط الأخرى - مع قيام المؤسسات الدستورية ومقدرتها على أداء دورها - في حالتى تهديد الخطر الوحدة الوطنية أو لسلامة الوطن . هذا مع ملاحظة مهمة هي أن مؤسسات الدولة ذات الدور الدستوري هي المؤسسات القائمة على تنفيذ إحدى السلطات الدستورية ، فهي على سبيل الحصر : (١) رئيس الدولة (الفصل الأول - المواد من ٧٣ إلى ٧٥) - (٢) السلطة التشريعية (الفصل الثانى - المواد من ٨٦ إلى ١٣٦) - (٣) السلطة التنفيذية (الفصل الثالث المواد من ١٣٧ - ١٦٤) - (٤) السلطة القضائية (الفصل الرابع - المواد من ١٦٥ - ١٧٣) .

وسنعرف فيما بعد أن دستور ١٩٧١ خلافا لدساتير ١٩٥٦ و ١٩٥٨ و ١٩٦٤

قد حول رئاسة الدولة إلى سلطة رابعة فوق السلطات التقليدية الثلاث المعروفة . على أى حال فإن الاتحاد الاشتراكي العربي ليس من بين تلك المؤسسات ذات الدور الدستوري . وقد ذهب رأى في الفقه إلى غير هذا ، فأعتبر أن الاتحاد الاشتراكي العربي مؤسسة ذات دور دستوري ، وهو يشرح أحكام المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ ، واستند في ذلك إلى الفتوى رقم ٢٩١ الصادرة من مجلس الدولة (اللجنة الثانية بالقسم الاستشاري) بتاريخ ٢٣ مارس ١٩٦٥ ، وإلى فتوى الجمعية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة الصادرة بجلسة ١٤ أبريل ١٩٧١ . اللتين انتهتا إلى أن الاتحاد الاشتراكي العربي هو أعلى سلطة في الدولة . وكلتاهما فتوى صحيحة ، ولكن لا يصح - في رأينا - الاستناد إليهما في مجال تطبيق دستور ١٩٧١ ، لأنها صدرتا في ظل المادة الثالثة من دستور ١٩٦٤ التي جعلت من الاتحاد الاشتراكي العربي سلطة . وقد عرضنا من قبل أن المادة الخامسة من دستور ١٩٧١ قد سلبته هذه الصفة^(١٠٠).

فإذا نظرنا إلى الشرط الثاني من شروط حالة الضرورة ، وهو أن يكون الخطر جسيما وخالا ، نجد أيضا أن النصوص الدستورية والقانونية لا تساعد محاولة إدخال المادة ٧٤ من الدستور في حالة الضرورة . وقد لاحظ الدكتور يحيى الجمل في دراسته أنه عندما اقترح المبدأ رقم ٥٠ من المبادئ العامة (الذي أصبح المادة ٧٤) ورد النص فيه على النحو الآتي : « إذا قام خطر حال يهدد الوحدة الوطنية .. » . ومن هذا يبين أن لفظ « حال » كان موجودا ، ولكن اللفظ لم يظهر في الصيغة الأخيرة للنص . ثم تساءل : فهل يعني هذا صرف النظر عن وصف الخطر بأن يكون « حالا » وجواز أن يكون خطرا « يتوقع أن يحدث » ، ذلك الخطر الذي يبيح الرجوع إلى المادة ٧٤ ؟ .. ثم أجاب سيادته : « تقطع بأن ذلك غير وارد : (أ) لأن الطبيعة الاستثنائية للنص لا يمكن أن تتفق مع ذلك المفهوم - (ب) أن الأمر الذي يعوق مؤسسات الدولة أو يهدد الوحدة الوطنية لا يمكن إلا أن يكون حالا وجسيما في آن واحد ، ذلك أن الخطر المتوقع أو البعيد لا يعوق مؤسسات الدولة ولا يستطيع أن يهدد شيئا تهديدا لا يمكن تداركه بالوسائل العادية -

(ج) أن النص يقول : « .. إذا قام خطر .. » وهو يستعمل الفعل الماضى قام . وهذا يقطع فى الدولة بضرورة أن يكون الخطر قائما وحالا ، وأن الخطر المتوقع لا يكفى القول بتوافر شروط هذه المادة » .

أما عن الحجة الأولى فإنها مردودة بأنه لا يمكن أن يوصف نص دستورى بأنه نص استثنائى ، لأنه لا توجد فيما وراء الدستور قاعدة عامة أعلى من الدستور ليكون النص الدستورى استثناء منها ، إنما يرد الاستثناء على الحالة المادية التى وضع النص لمواجهتها . ومن هنا لا يمكن أن تستند إلى أن النص نص استثنائى لنقول بأن الخطر يجب أن يكون جسيما وحالا ، بل لابد أن نستند إلى معايير أخرى ، ربما مجرد تسميته خطرا مهددا ، لندخله فى نطاق المادة ٧٤ من الدستور . أما الحجة الثانية فردود بما ذكرناه من قبل من أنه لا يشترط لاستعمال المادة ٧٤ فى كل الحالات ، أن يكون الخطر معوقا لمؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . أما الحجة الأخيرة وهى أن النص يستعمل الفعل الماضى « قام خطر .. » فيمكن ردها بأنه يستعمل أيضا الفعل المضارع « يهدد » . وقد تقوم حالة الخطر ولا تهدد ، فما يريد الدستور أن يحول دونه هو أثر التهديد وليس الخطر ذاته .

إذا أضفنا إلى كل هذا أحكام القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٢ الذى يستند إليه شراح دستور ١٩٧١^{١٨٨} ، نجد أنه لا يساعد أيضا على إدخال المادة ٧٤ فى حالة الضرورة من ناحيتين : الناحية الأولى أنه قد صدر بعد الدستور . وبالتالى لا يمكن أن يكون مقبولا القول بأن « وجود هذا القانون يعنى أنه هو الوسيلة القانونية الأصيلة لحماية الوحدة الوطنية ، وأن الرجوع إلى المادة ٧٤ لحماية هذه الوحدة لا يكون إلا حيث يكون الخطر الذى يتهدها أكبر وأفدح من أن تجدى معه نصوص ذلك القانون مع شدتها حيث تصل أحيانا إلى فرض عقوبة الأشغال المؤبدة »^{١٨٩} . لأن الدستور لم يحل على قانون يحدد ماهية الخطر ، ولأن هذا القول لا يحل المشكلة الدستورية فى الفترة التى تلت صدور الدستور وسبقت صدور القانون ، والتى قد تتلو إلغاء القانون ، ولأنه مما لا يتفق مع مضمون الدستور على القانون أن يقيّد نص دستورى بنص فى تشريع عادى بدون أن يرد هذا القيد فى الدستور

ذاته ، بل إن هذه إحدى حالات بطلان القانون لعدم دستوريته . فإذا قبلنا أن يكون القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ مكملًا لأحكام المادة ٧٤ من الدستور ، فإن النتيجة لن تكون متفقة مع ما يراد من إدخال المادة ٧٤ في حالة الضرورة . ذلك لأن القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ لا يشترط في الخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية (وهى إحدى حالات استعمال المادة ٧٤) أن يكون جسيما أو حلا بل بالعكس .

تنص المادة الأولى من القانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ على :

« حماية الوحدة الوطنية واجب على كل مواطن ، وعلى جميع مؤسسات الدولة والمنظمات الجماهيرية العمل على دعمها وصيانتها . ويقصد بالوحدة الوطنية في تطبيق هذا القانون : الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة والمقومات الأساسية للمجتمع كما حددها الدستور وعلى وجه الخصوص ... » . وما دام الخصوص يدخل في العموم فلا مبرر لإيراد باقى النص ، لننتقل إلى المادة الرابعة من القانون التى تقول : « يعاقب بالحبس كل من عرض الوحدة الوطنية للخطر » . وهنا نلتقى بذات التعبير الذى استعملته المادة ٧٤ من الدستور ، ونتطلع إلى معرفة ماهية الخطر فنجد أن المادة تستطرد فتقول : « بأن لجأ إلى العنف أو التهديد أو أية وسيلة أخرى غير مشروعة لمناهضة السياسة العامة المعلنة للدولة أو للتأثير على مؤسساتها السياسية والدستورية فى اتخاذ قرار بشأنها » . الخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية إذن - طبقا لهذا القانون - يمكن أن يكون مجرد مناهضة السياسة المعلنة للدولة أو للتأثير على مؤسساتها السياسية والدستورية « بأية وسيلة غير مشروعة » . واضح أن هذه المادة إذا أخذت كتكملة للمادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ لا تحقق الرغبة فى ألا يمتد تطبيق هذه المادة ٧٤ - مثلا - لمواجهة « إضراب قطاع من الطلاب أو العمال ، أو معارضة - حتى لو كانت قوية ما دامت سلمية - للحكومة أو حتى لرئيس الجمهورية نفسه » خاصة إذا لاحظنا أن مناهضة « السياسة المعلنة للدولة » تنصب على برنامج السياسة العامة الذى يضعه رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء (المادة ١٣٨) ويلقيه أمام مجلس الشعب عند افتتاح دور الانعقاد العادى (المادة

١٣٢) . هذا بالإضافة إلى ما هو واضح من أن محاولة التأثير في المؤسسات السياسية والدستورية بأية وسيلة غير مشروعة خطر يبيح استعمال المادة ٧٤ من الدستور ، يناقض القول باشتراط إعاقه تلك المؤسسات عن أداء دورها الدستوري ، لأن التأثير فيها يعنى أنها قائمة بوظيفتها ومتعرضة لمؤثر خارجى . وهو ما يؤيد ما ذهبنا إليه من قبل من أنه لا يشترط لاستعمال الحق المخول فى المادة ٧٤ أن تكون المؤسسات الدستورية معوقة دائما .

ما الحل إذن ؟

الحل فى رأينا هو البقاء فى حدود الدستور ودراسته ، فلا نعلق الدستور أو نقيده بقانون عادى يمكن أن يلغى أو يعدل إلا إذا نص الدستور ذاته على ذلك ، وألا نقحم على الدستور ما نتمنى . ثم ننظر هل نستطيع أن نجد حلا لمشكلة المادة ٧٤ أم لا . إذا استطعنا فيها ونعمت وإذا لم نستطع نتركها لمن يستطيع أو للمشرع الدستورى ليخفف عن فقهاء القانون أعباء هذا النص الذى لاشك فى خطورته . على هذا الأساس نريد أن نرسى قاعدتين :

القاعدة الأولى :

فصل القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ عن دستور ١٩٧١ ، ويساعدنا فى هذا نص المادة الأولى منه التى تقول : .. « يقصد بالوحدة الوطنية فى تطبيق أحكام هذا القانون .. إلى آخره » . وبذلك يبقى هذا القانون جزءا مضافا إلى التشريعات الجنائية العديدة التى تفرض عقوبات على مخالفة نظام الدولة والمقومات الأساسية للمجتمع كما حددها الدستور ، وبالتالي فإنه لا يصح . فى رأينا . قياس مدلول الخطر الذى يتهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ، على مدلول الخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية كما أوضحته المادة ٤ من قانون ٣٤ لسنة ١٩٧٢ . ويترتب على ذلك أن ما يقتضى توقيع العقوبات المنصوص عليها فى هذا القانون لا يقتضى حتما تطبيق المادة ٧٤ من الدستور .

القاعدة الثانية :

هى تفسير المادة ٧٤ على أساس أنها نص وارد فى دستور كامل فلا تفهم

ولا تطبق ولا تنفذ إلا في نطاق باقى أحكامه ، بحيث لا تلغى نصا آخر أو تحل محله . إذ مما يتناقض مع قواعد تفسير الدستور أن ننتهى إلى أن نصا فيه لا مبرر لوجوده لأن نصا آخر يلغيه أو يحل محله ، كما لا يتفق مع تلك القواعد أن يبقى فيه نص عاطلا من إمكانيات التطبيق .

على أساس هاتين القاعدتين لا يجوز دستوريا اللجوء إلى المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ فى الحالات الآتية :

أولا : ممارسة السلطة التشريعية التى ينظمها الدستور فى الفصل الثانى من الدستور ، بما فيها المادة ١٠٨ الخاصة بتفويض رئيس الجمهورية عند الضرورة ، وفى الأحوال الاستثنائية ، إصدار قرارات لها قوة القانون ، والمادة ١٣٦ التى تنظم شروط حل مجلس الشعب ، ومؤدى هذا أنه لا يجوز استعمال المادة ٧٤ من الدستور لإصدار قرارات لها قوة القانون أو لحل مجلس الشعب أو إيقاف جلساته أو تعطيله عن أداء وظيفته .

ثانيا : ممارسة السلطة التنفيذية التى ينظمها الدستور فى الفصل الثالث بجميع فروعه ، بما فيها المادة ١٤٧ التى تنظم حالة الضرورة ، فإذا كان مجلس الشعب قائما أو موقوفا أو محلولا ، فإن ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات تكون لها قوة القانون تخضع لأحكام هذه المادة ، بمعنى أنه يتعين عرضها على المجلس فى خلال خمسة عشر يوما إذا كان قائما أو فى أول اجتماع له بعد الحل أو الإيقاف . ويكون للمجلس سلطة إقرارها أو إلغاؤها ، ولا يمكن تفادى هذا بحجة أن القرارات قد صدرت تطبيقا للمادة ٧٤ من الدستور .

ثالثا : ممارسة السلطة القضائية التى ينظمها الدستور فى الفصل الرابع ، فلا يجوز دستوريا أن يصدر رئيس الجمهورية قرارات لها أثر الأحكام القضائية كالحبس مثلا أو المصادرة استنادا إلى المادة ٧٤ من الدستور ، أو أن يصدر قرارات بتعطيل الأحكام القضائية واجبة النفاذ .

٧٥ - الاستفتاء التحكيمى : Référendum d'arbitrage

المادة ٧٤ ترمم أسلوب ممارسة رئيس الدولة لسلطاته المقررة فى المادة

السابقة عليها ، أى المادة ٧٣ . تنص هذه المادة على : « رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى » . ولإيضاح هذا يلاحظ أن دستور ١٩٧١ قد قرر لرئيس الجمهورية وظائف لكل منها اختصاصات متميزة : الأولى وظيفة (رئيس الدولة) وأفرد لها الفصل الأول

من الباب الخامس : (المواد من ٧٣ إلى ٨٥) ، والوظيفة الثانية رئاسة السلطة التنفيذية وأفرد لها الفرع الأول من الفصل الثالث من الباب الخامس (المواد من ١٤٧ إلى ١٥٢) . وتقع المادة ٧٤ فى حدود وظيفته الأولى ، بينما تقع المادة ١٤٧ الخاصة بحالة الضرورة فى حدود وظيفته الثانية ، أما عن اختصاصاته كرئيس للدولة فهى ما نصت عليه المادة ٧٣ التى أوردنا نصها ، والمادة ٧٩ التى تلزم رئيس الدولة بالمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه (باقى مواد الفصل الأول من الباب الخامس تتصل بكيفية ترشيح وانتخاب وعزل رئيس الدولة) . هاتان المادتان ، معا ، ترفعان رئيس الدولة إلى موقع دستورى فوق السلطات جميعا ، وهو ما لم يكن له مثيل فى دساتير ١٩٥٦ و ١٩٦٤ إذ اكتفى كل منها بالنص على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ، ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين فى هذا الدستور (المادة ٦٤ من دستور ١٩٥٦ و ٤٦ من دستور ١٩٦٤) . فجاء دستور ١٩٧١ وأقام منه رقيبا على السلطات الدستورية : « يسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور ، وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية » و « المحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » . وجعل منه حكما فيما بينها : « يرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى » . أداء الوظيفة الأولى (الرقابة) يحتمل قيام خلاف بين رئيس الدولة من جهة وإحدى السلطات الدستورية من جهة أخرى . وأداء الوظيفة الثانية (الحكم) يفترض قيام خلاف بين المؤسسات الدستورية ذاتها .

إن هذا - فى رأينا - يفسر لماذا اختارت المادة ٧٤ من الدستور ثلاث

حالات بعينها لتواجهها : الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو أداء مؤسسات الدولة دورها الدستوري ، ذلك لأن الوحدة الوطنية عندما ينص عليها في الدستور لا يمكن أن تعنى وحدة فكرية ، أو وحدة مواقف سياسية كما هو الحال في القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ ، وإنما هي وحدة دستورية أو وحدة وطنية لنشاط المؤسسات الدستورية ذاتها التي تقتضى أن تتعاون تلك المؤسسات ولا تتصارع . فإذا تصارعت إلى الحد الذي يهدد سلامة الوطن تكون قد تحققت الحالة الثانية ، وإن تصارعت إلى الحد الذي يعوق إحداها أو يعوقها جميعا عن أداء دورها الدستوري تكون قد تحققت الحالة الثالثة . ورئيس الدولة هو الرقيب على كل هذا والحكم فيما بين المؤسسات الدستورية . وقد وضعت المادة ٧٤ من الدستور تحت تصرفه أسلوب تدارك الأمر في أية مرحلة من تلك المراحل بأن يتخذ الإجراءات السريعة لإيقاف الصراع بين المؤسسات الدستورية أو لحماية سلامة الوطن أو لتأكيد أداء كل مؤسسة دستورية دورها ، ولا يكون هذا إلا بأن « يحكم » فيما تختلف فيه وتتصارع عليه بإجراء سريع يوقف الخلاف والصراع ، ثم يستفتى فيه الشعب .

بناء على هذا نستطيع أن نستخلص أربعة شروط لتطبيق المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ ، أولها خاص بالخطر ، والثاني بمحله ، والثالث خاص بطبيعة الإجراء الذي يتخذ ، والرابع خاص بإجراءات نفاذه ، وذلك على الوجه التالي :

الشرط الأول : أن يمثل الخلاف ذاته خطرا يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري . وتقدير الخطر متروك إلى رئيس الجمهورية بدون أدنى شك ولكنه مقيد بطبيعته ، بمعنى أن يكون عدم استخدام المادة ٧٤ مؤديا مباشرة إلى إتلاف الوحدة الوطنية أو المساس بسلامة الوطن أو إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري .

الشرط الثاني : أن يكون الخطر مهددا الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو مؤسسات الدولة على وجه الحصر . وليس كل الحالات التي يسهر رئيس

الدولة على تأكيدها طبقا لنص المادة ٧٣ مثل : سيادة الشعب ، احترام الدستور ، سيادة القانون ، المكاسب الاشتراكية . إذ أن المادة ٧٤ قد اختارت من بين ما نصت عليه المادة ٧٣ هذه الموضوعات الثلاث فقط وهو ما يعنى أن استعمال المادة ٧٤ مقصور عليها .

الشرط الثالث : أن يكون الاجراء الذى يتخذه مواجهها للخطر الذى يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو مؤسسات الدولة . وهو ما يعنى ألا يكون محققا أو مساعدا للخطر ذاته . وتبدو أهمية هذا الشرط إذا كان الخطر يهدد بإعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى فهنا يلزم أن يكون الاجراء متضمنا تمكين تلك المؤسسات من أداء دورها لا تعطيله أو القيام مقامها فى ممارسة سلطاتها الدستورية .

الشرط الرابع : أن يوجه بيانا إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها . فإن وافق فقد صدق على الإجراء ، وإذا لم يوافق يبطل من تاريخ اتخاذه وتزول الآثار التى ترتبت عليه .

على ضوء هذا نرى أن ما جاءت به المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ ليس إلا صورة من صور الاستفتاء الشعبى التحكيمى بين السلطات خول الدستور لرئيس الدولة حق اتخاذ الاجراءات المؤدية إليه (مواجهة الخطر بإجراء سريع وعرض على الاستفتاء) . وهى واحدة من تطبيقات عديدة للمبدأ الثالث من المبادئ الأساسية التى عرضتها اللجنة التحضيرية للدستور على مجلس الشعب وحذفه " ولكنه إذ حذفه أبقى على تطبيقاته كما جاءت فى بقية المبادئ . ولكن بالرغم من هذا الحذف تبقى المادة ٧٤ محتفظة بطبيعتها وبالعلاقتها فى الوثائق التحضيرية للدستور بمبدأ الاستفتاء الشعبى وليس الخطر المشترط فيها مدخلا لها إلى حالة الضرورة بل هو أحد شروط الاستفتاء وبالتالي فإنه لا يقوم مصدرا لشرعية أى اجراء إذا كان ذلك الإجراء مخالفا للدستور أو سالبا لإحدى السلطات الدستورية اختصاصها ، كما أن موضوعه لا يمكن أن يكون إجراء تنفيذيا مما تملكه السلطة التنفيذية طبقا للدستور والقوانين السائدة . على هذا الوجه تأخذ المادة ٧٤ مكانها من

الدستور . فى حدود وظيفتها الخاصة وتبقى أحكام الدستور الأخرى فى مجالاتها بدون تعطيل حكم من أحكام الدستور وبدون أن ننسب إليه تكرار الأحكام المتشابهة . وعلى هذا الوجه - فيما نعتقد - لا تكون المادة ٧٤ مصدرا لأى قلق أو مخاوف لأنها ليست مصدرا لأية سلطة مطلقة .

والواقع أن ماتشيريه المادة ٧٤ من قلق مشروع ليس مصدره المادة ٧٤ ذاتها ، ولكن مصدره تداخل الوظائف الدستورية فى دستور ١٩٧١ . فعندما يكون رئيس الدولة حكما له اختصاصات المادة ٧٣ ووسائل المادة ٧٤ ، تقتضى سلامة نظام الحكم من ناحية دستورية ، أن يكون برلمانيا فلا يتولى رئيس الدولة سلطات تنفيذية أو تشريعية أو قضائية حتى يستطيع أن يكون حكما . وقد اتجه دستور ١٩٧١ هذا الاتجاه فعلا عندما نص على مسئولية الوزارة أو الوزير (المواد ١٢٦ و ١٢٧ و ١٢٨) ولكنه ليس قاطعا فى هذا وأدى ذلك إلى خلاف كثير بين الشراح^١ . لهذا لم يكن غريبا أن الذين ذهبوا إلى أن نظام الحكم فى الدستور ١٩٧١ هو نظام برلمانى وليس نظاما رئاسيا وأن رئيس الجمهورية يمارس اختصاصاته فى المواد ١٢٧ إلى ١٥١ بواسطة مجلس الوزراء وأيدوا موقفهم بأنه مادام رئيس الجمهورية غير مسئول فهو لا يستطيع أن يمارس اختصاصاته إلا بواسطة مجلس الوزراء المسئول ، قد انتهوا بسهولة إلى أن الاختصاصات المخولة فى المادتين ٧٣ و ٧٤ من الدستور هى اختصاصات تحكم بين السلطات^٢ عن طريق الاستفتاء الشعبى . وواضح أننا لو أخذنا بالرأى الآخر لواجهنا المتاعب التى يمكن أن تثيرها المادة ٧٤ فى نظام رئاسى ، إلا إذا وضعناها فى موضعها - على الوجه الذى ذكرناه - خارج نطاق الخلاف حول ما إذا كان النظام برلمانيا أم رئاسيا . ففى رأينا - كخلاصة - أنه سواء كان دستور ١٩٧١ قد أرسى نظاما برلمانيا أو نظاما رئاسيا فإن المادة ٧٤ قد أدخلت فيه أسلوب الاستفتاء التحكيمى ، ويجب أن تبقى فى حدود هذا الأسلوب .

٧٦ - حالات الاستفتاء :

سبق أن عرضنا الحالات التى يجب - طبقا للقواعد العامة - عدم استعمال المادة ٧٤ فيها ، وقلنا إنها ما يدخل - طبقا للدستور - فى اختصاصات

السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية . وبقي أن نعرض الحالات التي يمكن اللجوء فيها إلى المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١ . وأول ما نلاحظه أن تلك المادة ليست إلا واحدة من ثلاث مواد نظمت حالات التحكيم في دستور ١٩٧١ . وكلها تطبيقات للمبدأ الثالث من المبادئ الأساسية للدستور الذي حذف عند الصياغة كما أشرنا من قبل .

أولا : التحكيم بين الحكومة ومجلس الشعب :

وردت هذه الحالة في المادة ١٢٧ التي تقول : « مجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس . ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة ، وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب . وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريرا يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمنا عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأى في هذا الشأن وأسبابه . ولرئيس الجمهورية أن يرد تقرير المجلس خلال عشرة أيام . فإذا عاد المجلس إلى قراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي . ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس وتوقف جلسات المجلس في هذه الحالة . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلا وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة » . واضح من نص هذه المادة الطبيعة التحكيمية للاستفتاء وأنه جوازى ، فلرئيس الجمهورية أن يتخذ إجراءاته أو لا يتخذ .

ثانيا : التحكيم في حل المجلس :

تنص المادة ١٣٦ من دستور ١٩٧١ على أنه : « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما ، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به . ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين

لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء . ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لاتمام الانتخاب « . ولقد سبق أن ذكرنا أن حق الحل هو أحد أساليب التمثيل النيابي لأن الاستفتاء الذى يؤدى إليه ينصب على انتخاب نواب جدد ولا ينصب على موضوع يصدر فيه الشعب قرارا وأسميناه هناك استفتاء انتخابيا وإن كان بعض الفقهاء يعتبرونه إحدى صور الاستفتاء الشعبى ويسمونه حق الحل الشعبى^(١).

dissolution populaire أو حق العزل Révocation on Recall . وقد يبدو أن المادة ١٣٦ تقدم نموذجا لهذا ولكنها ليست حلا شعبيا بل هى حالة استفتاء تحكيمى تفترض خلافا بين رئيس الجمهورية والمجلس لأن ما يعرض على الاستفتاء هو مبدأ الحل ، فإذا وافق الشعب يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قرار الحل . ومع أن المادة سكتت عن النتيجة الممكنة الأخرى وهى عدم موافقة الشعب على الحل إلا أن دلالة مفهوم المخالفة قاطعة فى أن المجلس يبقى فى هذه الحالة . وفى الاستفتاء الأول طبقا للمادة ١٣٦ يتخذ الشعب قرارا فيما إذا كان المجلس يستحق الحل أم لا . وهذا استفتاء شعبى بمعناه الصحيح . فإذا وافق وصدر قرار الحل يعود الشعب فيختار نوابا جدد وهذا استفتاء انتخابى . وعلى هذا نعتقد أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية عرض الحل على الاستفتاء تطبيقا للمادة ١٣٦ هذه إلا إذا حدث خلاف بينه وبين المجلس وبلغ حدا من الجدية يجعل الحل ضروريا .

إذا كانت المادة ١٢٧ قد نظمت الاستفتاء التحكيمى فى الخلاف الذى يقوم ما بين الحكومة ومجلس الشعب ، وكانت المادة ١٣٦ قد نظمت الاستفتاء التحكيمى فى الخلاف الذى يقوم ما بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ، وكان الخلاف بين هاتين السلطتين وبين السلطة القضائية غير متصور لما قرره الدستور من حظر التدخل فى شئون العدالة ، فأين يمكن إذن استعمال المادة ٧٤ من الدستور ؟

يمكن أن يكون فى عدة حالات أخرى منها :

أولا : حالة الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حول مسئولية

رئيس مجلس الوزراء . فقد رأينا عند شرح المادة ١٢٧ أن للمجلس تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء وإبلاغ ذلك إلى رئيس الجمهورية . وأن لرئيس الجمهورية أن يعيد التقرير إلى المجلس . وقالت المادة ١٢٧ أنه إذا تمسك المجلس بموقفه « جاز » لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي . هذا الجواز يحتمل سكوت رئيس الجمهورية انحيازا إلى جانب الحكومة . وله في هذه الحالة أن يصدر قرارا بعدم مسئولية رئيس الحكومة وأن يستفتى عليه الشعب طبقا للمادة ٧٤ إذا توافرت الشروط الأخرى وأخصها أن يكون الخلاف بينه وبين المجلس حول مسئولية رئيس الوزراء أصبح يمثل خطرا يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري .

ثانيا : ومنها أن يشور خلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب في موضوع محدد ، فيرى رئيس الجمهورية اتخاذ قرار فيه وعرضه على الاستفتاء طبقا للمادة ٧٤ من الدستور بدلا من اتخاذ اجراءات الاستفتاء على الحل المنصوص عليها في المادة ١٣٦ .

ثالثا : ومنها ، الخلاف بين رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حول المسائل التي تدخل في اختصاصات رئيس الجمهورية ، ولكن يشترط الدستور موافقة المجلس عليها لتكون نافذة . مثل حالة الطوارئ (المادة ١٤٨) وإعلان الحرب (المادة ١٥٠) وإبرام معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الموازنة (المادة ١٥١) . في كل هذه الحالات إذا وصل الخلاف إلى درجة الخطر الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري ، يستطيع رئيس الجمهورية أن يتخذ فيها اجراء سريعا ثم يعرض على الاستفتاء طبقا للمادة ٧٤ من الدستور .

٧٧ - خاتمة :

إذا أضفنا إلى كل ما تقدم أن المادة ٨٧ من دستور ١٩٧١ قد احتفظت

لرئيس الجمهورية بالحق في أن يعين في مجلس الشعب عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة ، وأن الدستور قد أعاد في مادته الأولى التأكيد على النظام الاشتراكي نستطيع أن نتبين أن دستور ١٩٧١ ليس إلا مرحلة في التقاليد الدستورية في مصر التي بدأت برلمانية ، ثم نيابية ، ثم أضافت إلى التمثيل النيابي الاستفتاء الانتخابي ، ثم أضافت إليه تمثيل المصالح والفئات والتعيين ثم أضافت إليه الاستفتاء الشعبي .

بهذا نختم القسم الثاني من دراستنا الذي تتبعنا فيه نظام التمثيل النيابي منذ أن بدأ برلمانيا في إنجلترا إلى أن أصبح نيابيا في فرنسا ، ثم أصبح نيابيا ديموقراطيا في دستور ١٩٥٨ الصادر في فرنسا ، ثم اتسع الجانب الديموقراطي وضمور الجانب النيابي في دساتير مصر منذ ١٩٥٦ .

وبقى أن نقيم كل هذا لنعرف إلى أي مدى يحل نظام التمثيل النيابي مشكلة الديموقراطية . ونفرد له فصلا ختاميا .

هوامش الفصل الثالث

(١) راجع الدكتور ثروت بدوي « موجز القانون الدستوري » ١٩٧٢ ، صفحة ١١٦ وما بعدها والدكتور عبد الحميد متولى « الوسيط في القانون الدستوري » صفحة ١٧٠ وما بعدها والدكتور عبد الفتاح ساهر داهر « القانون الدستوري » صفحة ٢٤٦ وما بعدها والدكتور وايت إبراهيم « نظامنا الانتخابي » صفحة ٤٤ وما بعدها والدكتور فؤاد المطار « النظم السياسية والقانون الدستوري » صفحة ٢٦٦ وما بعدها ، الدكتور وحيد رأفت والدكتور وايت إبراهيم « القانون الدستوري » صفحة ٤٤٢ وما بعدها والدكتور سيد صبرى « السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مصر » (بالفرنسية) صفحة ٩٢ وما بعدها والدكتور هان خليل « القانون الدستوري » صفحة ١٩٢ وما بعدها والدكتور مصطفى أبو زيد « الدستور المصري » صفحة ١٢٣ وما بعدها ، والدكتور سليمان الطاوى « القانون الدستوري المصري » صفحة ٢٨٥ وما بعدها ، والدكتور محمد كامل ليلة « المبادئ الدستورية » صفحة ١٣٦ وما بعدها والدكتور جمال الدين العطيش « الاتحاد الاشتراكي قوة سياسية أم سلطة دولة » صفحة ١٧ وما بعدها والأستاذ عبد الرحمن الرافعي « في أعقاب الثورة المصرية » صفحة ٢٢٢ وما بعدها والدكتور رمزي الفاضل « النظرية العامة للقانون الدستوري » صفحة ٣٣٨ وما بعدها ، وكتاب « الطريق إلى الديمقراطية » (سلسلة كتب قومية) المتضمن أعمال اللجنة التحضيرية للمؤتمر الوطني للمقوي الخمسية ١٩٩١ وكتاب « مناقشات الدستور » إعداد حسن العراقي المتضمن مناقشات الأعداد للدستور الدائم ١٩٩٦ والدكتور يحيى الجمل « النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية » صفحة ١٢٠ وما بعدها والدكتور محمد حسنين عبد العال « القانون الدستوري » صفحة ١٨١ وما بعدها والدكتور يحيى الجمل « نظرية الضرورة في القانون الدستوري » صفحة ١٧٨ وما بعدها .

والمراجع الفرنسية التي سنطرح إليها في مواضعها .

(٢) يرى بعض الفقهاء أن كلمة دستور لم تستعمل إلا بعد صدور دستور ١٩٢٢ وأن الوثائق الدستورية قبل ذلك التاريخ كانت تسمى « القانون النظامي » أو « القانون الأساسي » بدلا من كلمة الدستور التي نستخدمها اليوم (دكتور ثروت بدوي ، « موجز القانون الدستوري » ١٩٧٢ صفحة ٨) . وللدكتور عبد الفتاح ساهر داهر ملاحظة خاصة بالتسمية أيضا فهو يرى أن المفهوم الأساسي للدستور هو وجود الدولة ولو كانت ناقصة السيادة أما إذا انصدمت السيادة في مجتمع ما فلا يتصور وجود دستور فيها وبناء على هذا يشكك في صحة تسمية الوثائق القانونية التي ظهرت في مصر قبل دستور ١٩٢٢ دستائير (القانون الدستوري ص ١٠٧) وإذا أخذنا بهذا الرأي فيسكون علينا الحكم على وثيقة بأنها دستور أو غير دستور على أساس أحكامها ذاتها ومدى اتفائها مع مبدأ السيادة وليس على أساس مدى الوقت الذي طبقت فيه . عندئذ يكون دستور ١٨٨٢ أولى في رأينا بهذه التسمية من دستور ١٩٢٢ إذ كان أكثر تقريرا لسيادة مصر من هذا الدستور الأخير . على أي حال فإن الأستاذ هنري لامبا Henri Lamba الذي كان أستاذ القانون العام في مدرسة الحقوق الجديدة استعمل كلمة دستور وأطلقها على دستور ١٨٨٢ ولم يطلق هذا الاسم على أية وثيقة أخرى سابقة على نشر كتابه ١٩٠٩

Henri Lamba, « Droit Public et Administratif de l'Egypte » , 1909, p.107 et s.

(٣) الدكتور وايت إبراهيم : « نظامنا الانتخابي » ١٩٥٢ صفحة ٤٦

(٤) لارن الدكتور فؤاد المطار : « النظم السياسية والقانون الدستوري » ١٩٧٤ صفحة ٥١٠

(٥) عبد الرحمن الرافعي : « في أعقاب الثورة المصرية ١٩١٩ » ، الجزء الأول صفحة ٢٣٠

Henn Lamba, op. cit., p. 95. (٦)

(٧) لم يجه واضعو دستور ١٩٢٢ تناقضا بين مبدأ التمييز ومبدأ التمثيل النهائي لفراسوا في مجلس الفيروخ أن يكون الأعضاء من طوائف معينة على اعتبار أنها الطوائف ذات المصالح الواسعة مادية كانت أو أدبية . وحتى يتفادوا ما لا بد يبقى بهم الانتخابات من نفس في القليل الكفاءات الفنية وغيرها (الدكتور عبد السلام ذمعي والدكتور وايت إبراهيم) ، « القانون الدستوري » ص ٢٢١ والدكتور سيد صبرى « السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في مصر » (بالفرنسية

(١٩٢٠) ص ١٠١ .

- (٨) عبد السلام ذهبى ووايت إبراهيم ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٤ .
 (٩) أورد النص الدكتور وايت إبراهيم « نظامنا الانتخابى » صفحة ٤٩ وما بعدها .
 (١٠) الدكتور وايت إبراهيم ، المرجع السابق ، صفحة ٦٧ ، والدكتور وايت إبراهيم ووحيد رأفت « القانون الدستورى » ١٩٣٧ صفحة ٢٤٥ وما بعدها .
 (١١) الدكتور عثمان خليل : « النظام الدستورى » ، ١٩٥٧ صفحة ٧١ وما بعدها .
 (١٢) الدكتور مصطفى أبو زيد ، « الدستور المصرى » ١٩٥٦ ، صفحة ١٩٠ وما بعدها .

Esmein, « Eléments de droit constitutionnel », p. 328 - 329 t. 1 (١٣)

Esmein, idem, p. 446. (١٤)

- (١٥) الدكتور مصطفى أبو زيد ، « النظرية العامة للقومية العربية » ، ١٩٦٦ ، صفحة ٢٢٧ . واحتفظ نحن أيضا ، خارج هذه الدراسة ، بمفهومنا الخاص للأمة كما طرحناه في كتابنا « نظرية الثورة العربية » : صفحة ١٣٣ وما بعدها . ويمكن القول بأنه يساند « السيادة للقب » .
 (١٦) الدكتور مصطفى أبو زيد ، « فى الحرية والاشتراكية والوحدة » صفحة ٣٠٩ .
 (١٧) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ٣١٢ وما بعدها .

(١٨) حدث أن خطب المرحوم مهيب الهلالى فى ناخى دائرة المطرية بعد انتخابه فقال : « أحاضركم عهد الله أن أكون محامى الدائرة بل خادمها الأمين بل أقول لكم إن النائب الذى لا يحترم دالركه لا يكون له عرف سياسى » . وقد انتقده بقسوة الدكتوران وحيد رأفت ووايت إبراهيم فقالا : « إن العرف السياسى على ما نعتقد هو أن يحترم النائب أمته لا دالركه » (وحيد رأفت ووايت إبراهيم ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٤) . وهى قسوة لا تبرر لها أو لا يوجد تناقض بين أن يحترم النائب أمته ودالركه معا .

(١٩) كان المطلوب من حكومة مصر :

(أ) أن تقدم اعتذارا كافيا وأقيا عن الجناة .

(ب) أن تتابع بأعظم نشاط وبدون مراعاة للأشخاص البحث عن الجناة وأن تلال بالجرمين أيا كانوا ومنها لكن سنهم أشد العقوبات .

(ج) أن تتنح من الآن فصاعدا وتلتصق بغدة كل مظاهرة شعبية سياسية .

(د) أن تدفع فى الحال إلى الحكومة الانجليزية غرامة قدرها مليون جنيه .

(هـ) أن تصدر فى خلال أربع وعشرين ساعة الأوامر بارجاع جميع الضباط المصريين ووحدات الجيش المصرى من السودان مع ما ينشأ عن ذلك من التعديلات التى ستعين فيها بعد .

(و) أن تبلغ المصلحة المختصة أن حكومة السودان ستزيد مساحة الأطنان الزراعية التى تزرع فى الجزيرة من ٣٠٠٠٠ فدان إلى مقدار غير محدد تبعا لما تقتضيه الحاجة .

(ز) أن تعدل عن كل معارضة لرهبات الحكومة الانجليزية فى الشؤون المبينة بعد المتعلقة بحماية المصالح الأجنبية .

« وإذا لم تلب هذه المطالب فى الحال تتخذ حكومة حضرة صاحب الجلالة على الفور التدابير المناسبة لصيانة مصالحها فى مصر والسودان » (توليخ : المندوب السامى) .

(٣٠) عبد الرحمن الرافعى ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٥ وما بعدها .

(٣١) الدكتور سيد صبرى ، المرجع السابق ، صفحة ٣١١ .

(٣٢) تراجع تفاصيل كل هذا فى كتاب عبد الرحمن الرافعى ، المرجع السابق ، صفحة ١٤٤ وما بعدها .

(٣٣) عبد الرحمن الرافعى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٠ .

(٣٤) الدكتور سليمان الطاوى ، « القانون الدستورى المصرى والاتحادى » صفحة ٣٧٥ وما بعدها .

(٣٥) صفحة ١٦٦ وما بعدها .

(٣٦) الدكتور عبد الفتاح ساهر داهر ، المرجع السابق ، صفحة ٣٩١ .

(٣٧) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٧ .

(٣٨) الدكتور سيد صبرى ، مقال فى الأهرام يوم ٢٧ يوليو ١٩٥٢ .

(٣٩) الدكتور كامل لبلبة ، المبادئ الدستورية ، صفحة ١٤٠ .

(٣٠) جاء في البيان : أعلن باسم الشعب سقوط ذلك الدستور ، دستور ١٩٦٣ ، وأنه ليسعد أن أعلن: في نفس الوقت إلى بنى وطني أن الحكومة أخذة في تأليف لجنة تضع مشروع دستور جديد يقره الشعب . ويكون منزلها عن عيوب الدستور الزائل محققا لآمال الأمة في حكم نيابي نظيف وسليم . وكانت تلك أول إشارة إلى الاتجاه الجديد الذي سيؤخذ به في دساتير ١٩٥٦ و ١٩٦٤ و ١٩٧١ وهو استفتاء الشعب في الدستور .

(٣١) جاء في البيان : « لما كان أول أهداف الثورة هي اجلاء الأجنبي عن أرض الوطن ولما كنا أخذين في تحقيق هذا الهدف الأكبر والسريع به إلى غايته مهما تكن الظروف والعقبات فإننا كنا نتنظر من الأحزاب أن تقدم مصلحة الوطن العليا فتتلع عن أساليب السياسة الخربة التي أودت بكيان البلاد وفرقت وحدتها ومزقت شملها لمصلحة نفر قليل من محترلي السياسة وأدعياء الوطنية . ولكن على العكس من ذلك اتضح لنا أن الشبهات الشخصية والمصالح الحزبية التي أفسدت ثورة ١٩١٩ تريد أن تسمى ثانية بالتفرقة في هذا الوقت الخطير من تاريخ الوطن فلم تتورع بعض العناصر من الاتصال بدولة أجنبية وتدبير ما من شأنه الرجوع بالبلاد إلى حالة الفساد السابقة بل الفوضى المتوقعة مستعينة بالمال والدسائس في ظل الحزبية المقيتة ونسى أولئك وهؤلاء أننا نقف بالمرصاد لكل من تحدته نفسه بالخروج على اجماع الشعب أو العبث بمستقبله ولذلك فقد أمرت بالتحاذا أشد وأعنف التدابير ضد كل مارق أو خائن يسمى بالفتنة بين صفوف الأمة المتعددة . ولما كانت الأحزاب على طريقتها القديمة وبمقيلتها الرجعية لا تشل إلا الخطر الشديد على كيان البلاد ومستقبلها فإن أعلن حل جميع الأحزاب السياسية منذ اليوم ومصادرة أموالها لصالح الشعب بدلا من أن تنفقه لبذر بذور الفتنة والشقاق . ولكي تنعم البلاد بالاستقرار والانتاج أعلن قيام فترة انتقال لمدة ثلاث سنوات حتى نتكمن من إقامة حكم ديمقراطي سليم . »

(٣٢) جاء في الإعلان الدستوري :

« انه رغبة في تثبيت قواعد الحكم أثناء فترة الانتقال وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ولكي تنعم البلاد باستقرار شامل يتيح لها الإنتاج الممهر والنهوض بها إلى المستوى الذي نرجوه لها جميعا فإن أعلن باسم الشعب أن حكم البلاد في فترة الانتقال سيكون وفقا للأحكام الآتية :

أولا : مبادئ عامة :

(مادة ١) جميع السلطات مصدرها الأمة (مادة ٢) المصريون لدى القانون سواء فيما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات (مادة ٣) الحرية الشخصية وحرية الرأي مكفولتان في حدود القانون ولللكية والمنازل حرمة وفق أحكام القانون (مادة ٤) حرية العقيدة مطلقة وتحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرمعية على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب (المادة ٥) تسليم اللاجئين السياسيين محظور (مادة ٦) لا يجوز إنشاء ضريبة إلا بقانون ولا يكلف أحد بأداء رسم الأبناء على قانون ولا يجوز إعفاء أحد من الضريبة إلا في الأحوال المبينة في القانون (مادة ٧) القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون وتصدر أحكامه وتنفذ وفق القانون باسم الأمة .

ثانيا : نظام الحكم :

(مادة ٨) يتولى قائد الثورة بمجلس الثورة أعمال السيادة العليا وبصفة خاصة التدابير التي يراها ضرورية لحماية هذه الثورة والنظام القائم عليها لتحقيق أهدافها وحق تعيين الوزراء وعزلهم (مادة ٩) يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية (مادة ١٠) يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية (مادة ١١) يتألف من مجلس قيادة الثورة ومجلس الوزراء مؤتمر ينظر في السياسة العامة للدولة وما يتصل بها من موضوعات ويناقش ما يرى مناقشته من تصرفات كل وزير في وزارته .

(٣٣) الدكتور ثروت بدوي ، « موجز القانون الدستوري » ١٩٧٣ ، صفحة ١٢٥ والدكتور عبد الفتاح ساير داير والمرجع السابق ، صفحة ٤٤٤ والدكتور سليمان الطاوي ، المرجع السابق صفحة ١٠٧ .

(٣٤) الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٥٨٠ وما بعدها والدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، صفحة ١٤٢ وما بعدها ، الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق صفحة ١٧٤ وما بعدها والدكتور سليمان الطاوي ، المرجع السابق ، صفحة ٢٥٠ وما بعدها ، والدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، صفحة ١٠٢ وما بعدها ، والدكتور فؤاد العطار صفحة ٥٨٠ وما بعدها ، والدكتور عبد الفتاح ساير داير المرجع السابق صفحة ٦٢٢ وما بعدها .

(٣٥) صفحة ١٤٢ فقرة ٤١ .

(٣٦) الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، هامش صفحة ١٤٣ .

(٣٧) الدكتور سليمان الطاوي ، المرجع السابق ، صفحة ٢٥١ .

(٣٨) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٥ .

(م ١٢ - التمثيل النيابي)

(٣٩) الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، صفحة ٦٤٨ .

(٤٠) صفحة ١٥٦ فقرة ٤٧ .

(٤١) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٦ .

(٤٢) الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، صفحة ٦٤٨ وما بعدها .

(٤٣) راجع كل هذه الآراء والأحكام في « الاتحاد الاشتراكي قوة سياسية أم سلطة دولة » للدكتور جمال الدين العطيفي ، صفحة ٥٦ وما بعدها .

(٤٤) راجع في تفاصيل طريقة اعداد دستور ١٩٥٦ الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، صفحة ٤٥٧ وما بعدها .

(٤٥) بالرغم من أن المادة ١٩٢ من الدستور تنص على « حق الترشيح » لعضوية مجلس الأمة إلا أن قانون مجلس الأمة رقم ٢٤٦ لسنة ١٩٥٦ قد حدد طريقة الترشيح تحديدا سلبيا فقصر دور الاتحاد القومي على الاعتراض والنتيجة واحدة . فطالب الترشيح ، لا يعتبر مرشحا إلا إذا لم يعترض عليه . وبالتالي فإن صفة « المرشح » لا تكتسب إلا بعد موافقة الاتحاد القومي ويعبر عنها بعدم اعتراضه .

(٤٦) الدكتور ثروت بدوي ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٠ وما بعدها .

(٤٧) قارن الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٦٤ ، الدكتور سليمان الطهاوي ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢ ، الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٢ .

(٤٨) الدكتور ثروت بدوي « النظم السياسية » صفحة ٢٢٠ و

Burdeau, « Traité de science Politique », t. 5. 330 et s., Carré de Malberg, « Théorie générale de l'Etat », p. 2, p. 367. Barthelemy, « Traité de droit constitutionnel », p. 279 et s.

ويذهب الدكتور محمد كامل ليلة إلى غير هذا فيرى أن تمثيل المصالح لا يتعارض مع النظام النيابي الديمقراطي ، المرجع السابق ، صفحة ٨٠٣ .

شعر

(٤٩) الدكتور سليمان الطهاوي ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٥ وما بعدها .

(٥٠) راجع ما سبق ، صفحة ١٦٨ فقرة ٤٨ .

(٥١) القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٦١ في ١٩٦١/٧/٢٠ بتأميم جميع البنوك وشركات التأمين ومنشآت أخرى بلغ عددها ٤٨٩ شركة ومصنع أضيفت إلى الجدول الملحق بالقانون بمقتضى قوانين وقرارات لاحقة آخرها القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤ . كما صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦١ في نفس اليوم ١٩٦١/٧/٢٠ باشتراك الدولة بحصة لا تقل عن ٥٠٪ في منشآت وشركات ومؤسسات بلغت ٢٨٤ بمقتضى قوانين وقرارات لاحقة آخرها القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٦٣ . ثم القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٦١ الصادر في نفس اليوم ١٩٦١/٧/٢٠ بتأميم ما يزيد على ١٠٠٠٠ جنيها من أسهم ١٢٧ شركة مساهمة .

(٥٢) الواقع أن بعد هزيمة ١٩٦٧ اتضح مما نشر في الخارج وما نشره العدو الصهيوني أن حرب ١٩٦٧ وانفصال سوريا عام ١٩٦١ كانا ، كلاهما ، تنفيذا لخطة واحدة وضمت فور تحقيق الوحدة عام ١٩٥٨ بقصد فصل سوريا أولا ثم تدمير قوة مصر واجبارها على الكف عن دورها القيادي للأمة العربية .

L'Escalade (Dossier Arabe ١) ed Cujas 1968 Pierre d'Istria, « De Suez a Akaba » (Dossier Arabe 5) es. Cujas, Julien Besancon, « Bazak - la Guerre d'Israel » 1967.

(٥٣) راجع دكتور ثروت بدوي ، « موجز القانون الدستوري » ، صفحة ١٦٦ وما بعدها .

(٥٤) لن نشير في هذه الدراسة إلا إلى ما قاله أساتذة القانون العام لما هو مفترض من أنها أقوال علمية وليست دعاوى سياسية ولم يعترض أحد منهم على أسس الاتجاه الدستوري الجديد .

(٥٥) محضر اجتماع الجلسة الخامسة يوم ٣ ديسمبر ١٩٦١ .

(٥٦) راجع التفاصيل في كتاب « الاتحاد الاشتراكي قوة سياسية أم سلطة دولة » للدكتور جمال الدين العطيفي ، صفحة ١٧ وما بعدها .

(٥٧) لم يأخذ القانون بكل أسباب العزل التي أوصت بها اللجنة ، وكان ممن أوصت بعزلهم من خضعوا لاجراءات التأمين أو

ثبت اشتراكهم في الفساد الحياة السياسية أو استغلال النفوذ وهو ما يعنى أن أعضاء اللجنة كانوا أكثر حماساً وتطرفاً لنزول السياسى من رئيس الدولة .

(٥٨) الجلسة العاشرة يوم ١٠ ديسمبر ١٩٦١ .

(٥٩) الجلسة الثانية عشرة يوم ١٢ ديسمبر ١٩٦١ .

(٦٠) قدرت هذه الأرقام على أساس قيمة الاسهام في الدخل القومي والأهمية النسبية اقتصاديا والنسبة العددية وقد حصل الفلاحون على ٢٧٪ والمال على ٢١٪ والرأبالية الوطنية على ١١٪ وأعضاء النقابات المهنية على ١٤٪ والموظفون على ١١٪ وأعضاء هيئة التدريس على ٦٪ وأعطى الطلبة ٥٪ والنساء ٥٪ على أساس أن الـ ٥٪ هى الحد الأدنى لضمان الفاعلية .

(٦١) راجع كلمته في الجلسة العاشرة يوم ١٠ ديسمبر ١٩٦١ والكلمات السابقة التى أشرنا إليها في كتاب « الطريق إلى الديمقراطية » الذى ضم محاضر أعمال اللجنة التحضيرية (سلسلة كتب قومية) .

(٦٢) الدكتور فؤاد المطار « النظم السياسية والقانون الدستوري » صفحة ٦١٤ والدكتور رمزي الشاعر « النظرية العامة للقانون الدستوري » صفحة ٣٤٨ - ٣٤٩ والدكتور سليمان الطاوى ، كلمته في « مناقشات الدستور » اعداد حسن الشراوى ، صفحة ٧٥ والدكتور محمد كامل ليلة ، كلمته في « مناقشات الدستور » المرجع السابق ، صفحة ٩٢٥ .

(٦٣) راجع كلمته في « مناقشات الدستور » المرجع السابق ، صفحة ٣٠٢ - ٣٠٣ .

(٦٤) الدكتور جمال الدين العطيفى ، المرجع السابق ، صفحة ٣٨ .

(٦٥) ذكر الدكتور جمال الدين العطيفى أن الرئيس جمال عبد الناصر قد سئل في آخر جلسات المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية في ٤ يوليو ١٩٦٢ عما إذا كانت عضوية الاتحاد الاشتراكي اجبارية أو اختيارية فكان رده : « طبعا اختيارية . ماقلناش نغيب واحد غصب عنه ونسلسله ونقول له أنت تبقى عضو اتحاد اشتراكي غصب عنك . ده يبقى بيشتغل ضد الاتحاد الاشتراكي » ، المرجع السابق ، هامش صفحة ١٢ .

(٦٦) الدكتور جمال الدين العطيفى ، المرجع السابق ، صفحة ١٢ - ١٤ .

(٦٧) ألغى شرط عضوية الاتحاد الاشتراكي في كل هذه القوانين والقرارات وغيرها بمقتضى القانون رقم ١٦ لسنة ١٩٧٥ .

(٦٨) الدكتور ثروت البدوى ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٣ ، الدكتور مصطفى أبو زيد ، « مناقشات الدستور » صفحة ١٦٠ .

(٦٩) الدكتور محمد كامل ليلة ، كلمته في « مناقشات الدستور » صفحة ٢٩٨ - ٢٩٩ .

(٧٠) الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٤٠١ .

(٧١) الدكتور رمزي الشاعر ، المرجع السابق ، صفحة ٣٦٩ .

(٧٢) راجع هذه الآراء في كتاب « مناقشات الدستور » اعداد حسن الشراوى .

(٧٣) الدكتور سليمان الطاوى ، المرجع السابق ، صفحة ٧٨ .

(٧٤) الدكتور ثروت بدوى ، المرجع السابق ، صفحة ١١١ .

(٧٥) الدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٦ .

(٧٦) الدكتور عبد الحميد حشيش ، المرجع السابق ، صفحة ٢٧٦ .

(٧٧) الدكتور محمود حافظ ، المرجع السابق ، صفحة ٣٠٤ .

(٧٨) الدكتور فؤاد المطار ، المرجع السابق ، صفحة ٢٤٠ .

(٧٩) الدكتور محمد كامل ليلة ، المرجع السابق ، صفحة ٤٠٠ .

(٨٠) الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، صفحة ١٥٧ .

(٨١) الدكتور جمال الدين العطيفى ، « الاتحاد الاشتراكي قوة سياسية .. أم سلطة دولة » ، صفحة ٧٨ .

(٨٢) كان من هذا رأى الدكتور سليمان الطاوى ، والدكتور ثروت بدوى ، والدكتور مصطفى أبو زيد ، والدكتور فؤاد المطار ، والدكتور محمد كامل ليلة ، والدكتور محمود حافظ .

(٨٣) الدكتور محمود حافظ ، المرجع السابق ، صفحة ٣٠٦ .

(٨٤) الدكتور طعيمة الجرف ، المرجع السابق ، صفحة ٢١٥ وما بعدها .

(٨٥) الدكتور جمال الدين العطيفى ، المرجع السابق ، صفحة ٧٤ وما بعدها .

وقد أضاف إليها الدكتور الجرف فكرة « العضو » اقتباساً من كاريه دي مليرج إلا أن جوهرها النهائي واضح .

pierre paraí, « Les démocraties populaires », 1962, p. 31 et s

(٨٧)

(٨٨) راجع ما سبق صفحة ١٦٨ فقرة ٤٥ .

(٨٩) دكتور ثروت بدوى ، « موجز القانون الدستورى » ، صفحة ١٨٨ .

(٩٠) كان من بينهم الأساتذة الدكاترة ، سليمان الطاوى ومحمد كامل ليلة ، ولثروت بدوى ، وعبد الحميد متولى .

(٩١) مضبطة الجلسة ٢٨ فى ٢٣ يوليو ١٩٧١ ، من صفحة ٥٦٦٧ إلى صفحة ٥٦٩٢ .

(٩٢) راجع ما سبق صفحة ١٢٢ فقرة ٤٠ .

(٩٣) السادة : أحمد يونس ، الدكتور محمد القامى الطرشوى ، عطا محمد محمد سليم ، فتحى أحمد مصطفى المتبولى .

(٩٤) الدكتور فتح الله الخطيب .

(٩٥) الدكتور محمد عبد السلام الزيات .

(٩٦) الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، صفحة ٦٣٧ .

(٩٧) الدكتور محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق ، صفحة ٢٣٧ .

(٩٨) الدكتور يحيى الجمل ، « النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية » ١٩٧٤ - صفحة ١٦٢ - ١٦٣ .

(٩٩) الدكتور يحيى الجمل « نظرية الضرورة فى القانون الدستورى » ، صفحة ١٧٨ وما بعدها .

(١٠٠) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، من صفحة ٩ إلى صفحة ١٢٠ .

(١٠١) Duguít, « Traité de droit constitutionnel » 2ed, t.3, p. 700 et s, Dragos, Rusu, « Les decret-lois le régime constitutionnel », 1942, p 88 et s.

(١٠٢) تنص المادة ١١٦ : « Lorsque les institutions de la République, L'indépendance de la Nation, L'intégrité de son territoire : ou L'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances après consultation officielle du premier Ministre, des présidents des Assemblées ainsi que du conseil constitutionnel. »

Il en informe la Nation par un message. Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet.

La parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

(١٠٣) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ٢٠٠ .

(١٠٤) راجع نص الفقرتين فى كتاب الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، من صفحة ١٩٩ .

(١٠٥) راجع ما سبق صفحة ٢٠٤ فقرة ٦٦ .

(١٠٦) راجع ما سبق صفحة ٢٢٥ فقرة ٧٢ .

(١٠٧) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٣ - ١٩٤ .

(١٠٨) الدكتور محمد حسنين عبد العال ، المرجع السابق ، صفحة ٢٣٩ وما بعدها ، الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٧ .

(١٠٩) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٧ .

(١١٠) الدكتور يحيى الجمل ، المرجع السابق ، صفحة ١٩٧ .

(١١١) راجع ما سبق صفحة ٢٣٧ فقرة ٧٣ .

(١١٢) راجع تفاصيل هذه الآراء فى كتاب الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، صفحة ٦٢٧ وما بعدها .

(١١٣) الدكتور فؤاد العطار ، المرجع السابق ، صفحة ٢٣٧ .

(١١٤) راجع ما سبق صفحة ١٣٣ فقرة ٤١ .

فصل ختامى تقدير نظام التمثيل النيابى

٧٧ - ضابط التقدير :

انتهينا فى ختام دراستنا لمشكلة الديمقراطية (الفصل التمهيدي) إلى أنها « ليست مشكلة مبدأ بل مشكلة نظام . إذ بعد الاقرار بالسيادة للشعب تصبح المشكلة هى « كيف » يمارس الشعب هذه السيادة . وطبيعى أن تكون « كيف » هذه سؤالا فى القانون . إن روسو الفيلسوف قد أنهى مهمته ونقل المشكلة إلى أيدي رجال القانون ، بحيث إن الإجابة لا يمكن أن تكون : لأن هذا ممكن وهذا غير ممكن إذ يتعين فى هذه الحالة معرفة التكييف القانونى للإمكان والاستحالة . كما لا يمكن أن تكون الإجابة : هذا أفضل وهذا أسوأ ، إذ يتعين فى هذه الحالة معرفة التكييف القانونى للأفضلية . فمن كل ناحية تقوم مشكلة الديمقراطية داخل النظام القانونى ولا يمكن أن تحتل إجابة فلسفية أو واقعية أو سياسية أو نفسية ، بل هى تتطلب إجابة قانونية لأنها تتعلق فى الأساس بقوة الإلزام القانونى لفعل إرادى يقوم به أفراد الشعب »^(١) .

إن هذا لا يعنى أنه لا محل لدراسة وتقدير نظام التمثيل النيابى على أسس فلسفية أو واقعية أو سياسية أو نفسية إنما يعنى تماما أن تلك الدراسات ليست قانونية ، إنها دراسة لنظام قانونى ولكن من خارجه وهى فى الأغلب تعتمد على مواقف ذاتية غير موضوعية . فمن موقف فلسفى أو واقعى أو سياسى أو نفسى سابق على دراسة النظام القانونى ومن خارجه يقيس كل دارس ذلك النظام وقيمه . وينطوى هذا الأسلوب على عيبين إذا دخلا ساحة القانون سلباها قدرا كبيرا من الطابع العلمى المفترض فيها . أول

هذين العيبين أن قياس أو تقدير أى نظام قانونى بهذا الأسلوب يقتضى دائما التراجع عنه إلا ما لا نهاية . إذ عندما يقاس نظام قانونى ويقدر بمقياس فلسفى أو واقعى أو سياسى أو نفسى يشور سؤال أولى حول مقياس صلاحية هذا المقياس ذاته . وكل إجابة عن هذا السؤال ، سترتد بنا إلى سؤال آخر سابق ، وهكذا إلى ما لا نهاية . العيب الثانى هو أنه أسلوب يقيس ويقدر ما هو عام بما هو خاص . ذلك لأن المقياس الذاتى إما أنه مقصور على صاحبه أو على مجموعة من الدارسين منها كثر عددهم فهم ليسوا جماع الناس فى مجتمع معين . فهم جزء من كل . ومهما تكن رؤيتهم واضحة ، أو مقياسهم يبدو منطقيا فإنها رؤية خاصة ومقياس خاص ، فهو قاصر بطبيعته عن أن يصلح لقياس وتقدير نظام عام قياسا قانونيا . وآية هذا أن الرؤية الخاصة أو المقياس الخاص تفتح بابا مشروعا لكل فرد ولكل جماعة أخرى أن تكون لها رؤيتها الخاصة ومقياسها الخاص فى تقدير ذات النظام . وعندما تتعدد المقاييس وتختلف فى أمر نظام واحد يصح أحدها أو تخطئه جميعها ، ولكن الحقيقة الموضوعية للنظام ذاته تظل مجهولة ولقد كان اختيارنا لعرض الموضوع فى تطوره التاريخى محاولة للإفلات من مخاطر هذه الرؤية الخاصة ، كما قدمنا فى الفصل التمهيدى ، على أساس أن وقائع التاريخ وقد انقضت ، لم تعد ، كما هى ثابتة فى مراجعها قابلة للتغيير ، فهى قد أصبحت - على وجه - واقعا موضوعيا قد يختلف فى تفسيره ولكن احتمال الخلاف فيه قليل .

وهكذا يجتمع لنا - فيما نعتقد - عنصران موضوعيان لتقدير نظام التمثيل النيابى . أحدهما تطوره التاريخى الذى يمدنا بالوقائع فى مراحل وظروف مختلفة . والثانى أحكام النظام نفسه ، التى تمدنا بمقياسه الخاص . وستكون غاية هذا التقدير أن نعرف إلى أى حد صدق نظام التمثيل النيابى فى حل مشكلة الديمقراطية . أى إلى أى حد حقق دعواه فى أنه « نظام حكم الشعب بواسطة مثليه » . أو على وجه أكثر تحديدا : ما هى العلاقة القانونية التى يطلق عليها اسم « تمثيل نيابى » بين الشعب وبين من يطلق عليهم ممثلين ونوابا . وقد قيلت فى هذا عدة نظريات .

٧٨ - أولا : نظرية الوكالة :

أولى هذه النظريات هي الوكالة . ومؤداها أن الناخبين إذ يختارون النائب عنهم تقوم بينهم وبينه علاقة وكالة بالمعنى المعروف في القانون الخاص . وقد كانت تلك هي الصيغة التي بدأ بها التمثيل النيابي في مرحلته البرلمانية في إنجلترا^(١) وفي فرنسا^(٢) ولكن تلك العلاقة قد انتهت منذ أن تحول نظام التمثيل من شكله البرلماني الأولي إلى شكله النيابي السائد . في هذا الشكل الأخير لا تتفق العلاقة بين الناخبين وبين النائب مع الوكالة من عدة وجوه : أولا : لكي يكون النائب وكيلًا يجب أن يقتصر تمثيله على الدائرة التي اختارته فقط ، إذ أن الوكالة مثل باقي العقود لا تحدث ، من حيث المبدأ ، أثرًا إلا بالنسبة لأطرافها إما عندما يكون النائب ممثلًا للأمة كلها أو للشعب كله فإنه لا يمكن أن يكون وكيلًا لا عن الناخبين الذين اختاروه ، ولا عن الناخبين الذين لم يختاروه . ثانيا : إن من آثار عقد الوكالة أن يكون للأصيل حق عزل الوكيل . وفي نظام التمثيل النيابي لا يستطيع الناخبون ، في أية حالة ، عزل النائب قبل نهاية مدة نيابته . ثالثا : إن الوكيل في عقد الوكالة يكون مسئولًا أمام الأصيل عن أداء ما عهد إليه به وعليه أن يقدم عنه حسابًا كلما طلب الأصيل ذلك ، في حين أنه في التمثيل النيابي لا وجود لمثل هذه المسؤولية فهو ليس مسئولًا أمام الناخبين عما يفعل أو يقول أو يقرر . رابعا : إنه في عقد الوكالة لا يملك الوكيل إلا ما يخول له الأصيل من سلطات . صحيح أن الأصيل يستطيع أن يصدر وكالة عامة ولكنه يبقى - ومع ذلك - ومن حيث المبدأ سيذا لوكالته بمعنى أنه يستطيع أن يملئ على الوكيل تعليماته عن الطريقة التي يجب أن تنفذ بها الوكالة ، فالوكيل إذن مقيد بشروط الوكالة وملزم باتباع ما يصدر ، إليه الأصيل من أوامر أو توجيهات ولو كان النائب وكيلًا عن ناخبه لكان مؤدى هذا أن يكون من حق الناخبين أن يملؤوا عليه برنامجهم السياسي على الأقل . خامسا : ثم أن الناخبين ، المفترض أنهم الأصيل في عقد الوكالة ، عبارة عن أفراد متفرقين لكل واحد منهم إرادته الخاصة وليسوا شخصا اعتباريا واحدا مكونا من متعددين لتكون له إرادة واحدة يختار وكيلًا

عنه وهو ما يعنى أن إرادة جماعة الناخبين التى يعبر عنها النائب - كما هو مفترض - لا توجد إلا بعد الانتخاب ولا وجود لها قبله فكأن النائب هو الذى يخلق إرادة الناخبين الموحدة . سادسا : وأخيرا ، فإن الوكالة لا تنصرف إلا لمن يفوز بأغلبية الأصوات بعد اتمام الانتخاب ، وبالتالي فإن شخص الوكيل لا يكون معروفا للناخبين إلا بعد انتهاء عملية الانتخاب التى - يفترض - أنها منشئة للوكالة . ومعنى هذا أن التوكيل يتم بالانتخاب لوكيل غير معروف للأصيل ، وهو ما يجعل انعقاد الوكالة مستحيلا لعدم وجود الطرف الثانى فى العقد عند صدوره .

٧٩ - ثانيا : نظرية النيابة :

هذه هى النظرية الأصيلة فى التكييف القانونى للتمثيل النيابى ، وقد عرضها على أكمل وجه إيمان مبتدئا من فكرة سيادة الأمة . وملخصها أن فكرة سيادة الأمة تقوم على وجهين لحقيقة واحدة . الوجه الأول هو معقوليتها . فمن البديهي أن تكون السلطة العامة والحكومة التى تمارسها قد وجدت من أجل مصلحة كل الأعضاء الذين يكونون الأمة . ويؤدى هذا الوجه من الحقيقة إلى نتيجة لا تمكن المنازعة فيها وهى أن كل ما هو قائم من أجل مصلحة الجميع يجب أن يساهم فى إقامته كل أصحاب المصلحة ، أى الإرادة العامة ، أو جميع المواطنين ماعدا قيادا واحدا هو احترام رأى الأغلبية لأنه أولا حق للجميع وثانيا أفضل الأساليب العملية لإرادة الشؤون العامة^(٤) .

« أما الوجه الثانى للحقيقة ذاتها فهى أن سيادة الأمة هى الفكرة الوحيدة التى تفسر تفسيراً قانونيا صحيحا أو مناسبا الواقع التاريخى الذى لا شك فيه . دلالة هذا الواقع هى أنه ، بصرف النظر عن يتولى السلطة سواء كان فردا أو جماعة ، فإن السلطة ذاتها لا يمكن أن تكون ذات أثر إلا إذا أطاعها الأفراد . وسبيل السلطة إلى هذه الطاعة يكون إما بفرضها بالقوة أو باحترامها للرأى العام . إما عن القوة فهى وسيلة فاشلة فى أن تساعد على وجه مستمر ومستقر السيادة القانونية فى المجتمعات المتمدينة . ففى مثل هذه المجتمعات لا توجد أية قوة قادرة على أن تبقى فى السلطة

سيدا لا تريده أغلبية الشعب . وبالتالي لا يبقى سند للسلطة إلا احترامها للرأى العام . هذا الاحترام للإرادة العامة ^(١) شرط لازم لقيام السلطة بصرف النظر عن شكل الدولة . فهو موجود فى الدول الملكية كما هو موجود فى الدول الجمهورية ، ويوجد فى الملكيات المطلقة كما يوجد فى الملكيات المعتدلة ، وإن كان يختلف وعيا وظهورا تبعا للبيئة السائدة فى كل دولة . وقد يكون احترام الرأى العام استجابة لعقيدة دينية أو نتيجة لتقاليد مستقرة . ولكنه موجود كواقع لا تستطيع أية حكومة أن تستمر فى السلطة بدونه ، ولكن مادام الرأى العام هو القوى السياسية المسيطرة والضرورية أو مادام هو السيادة « الفعلية » ، فإنه إذا حدث إن كانت السيادة « القانونية » لغير الأمة التى ينبع منها الرأى العام ، فإن هذا الرأى العام لا يستطيع أن يمارس فاعليته إلا على وجه ناقص أو مضطرب أو ثورى . وفى هذه الحالات لا يعبر الرأى العام عن سيادته إلا بطرق غامضة أو تمنيات غير محددة وغير مؤثرة . ولا يواجه السيادة القانونية إلا من موضع التماس الدليل أو قوة الثائر ، وهو ما يعنى أن ثمة انفصاما بين الواقع والقانون .

« ينتهى هذا الانفصام ويتحقق الاتساق بين الواقع والقانون عندما توضع السيادة « القانونية » حيث توجد بالضرورة السيادة « الواقعية » أى الرأى العام . فهنا يترجم القانون ترجمة صحيحة الواقع الذى لا بد منه . ومن هنا فإن الاقرار بسيادة الأمة وتنظيمها واحترامها يقتضى اعطاء الرأى العام القوة الأسمى ، والتعبير المحدد ، والقيمة القانونية ، والسلطة التشريعية . ومن أجل أن تكل سيادة الرأى العام وتكل له أداة التعبير عن ذاته فإن الحرية معناها الحديث تضع تحت تصرفه وسائل أخرى يعبر الأفراد بها عن آرائهم مثل حرية الصحافة وحرية الاجتماع . »

على أساس هذا المبدأ ، أقام الفقيه ركنى النظام النيابى : حق الاقتراع وحق التمثيل .

أما بالنسبة لحق الاقتراع فيقول إن « الأمة صاحبة السيادة ليست

شخصا حقيقيا بل هي مجموعة من الأفراد collectivité d'individus فهي بذاتها لا تستطيع أن تريد . وبالتالي فإن المقابل لهذه الإرادة اللازمة لممارسة السيادة لا يمكن أن يوجد إلا في الارادات المتفقة لعدد معين من الأفراد يؤخذون من الأمة ذاتها ، وما يقررونه يصبح « معتبرا » كأنه التعبير عن إرادة الأمة . المساهمة في هذا الرأي هو ما نسميه حق الاقتراع السياسى ، ومن يكون لهم الحق فيه هم من نسميهم الناخبين السياسيين ، وهم الذين يكونون الأمة بمعناها القانونى nation légale . حق الاقتراع السياسى هذا ، الذى ليس إلا ممارسة السيادة ذاتها ، يمكن أن يتم بوسيلتين إما أن الناخبين السياسيين يقررون بأنفسهم ومباشرة ما تقتضيه السيادة كأن يقرعوا - مثلا - على مشروع قانون وهذه هي الحكومة المباشرة . وإما أن ينتخبوا ممثلين يمارسون السيادة باسم الأمة وهذه هي الحكومة النيابية .. ويمكن أن يحدث أن الناخبين السياسيين لا ينتخبون ممثلى الشعب les représentants du peuple مباشرة بل ينتخبون جماعة محدودة تقوم هي بانتخاب الممثلين وهذا هو الانتخاب غير المباشر . وأخيرا ففى بعض الأوقات يقوم ممثلو الشعب ، بالرغم من أن وظيفتهم محدودة فى ممارسة بعض أوجه السيادة ، يقومون باختيار من يكون إليهم أوجها أخرى من السيادة ، وبالتالي يتحولون - مؤقتا - إلى ناخبين . ولكن فى كل هذه الحالات المركبة تبقى القاعدة هي الناخبون السياسيون .

« وفى كل مرة يحدث انتخاب لإقرار عمل من أعمال السيادة واكتشاف إرادة الأمة من خلاله يصبح من اللازم برأى الأغلبية باعتبار أن رأى الأغلبية هو الذى يعبر عن هذه الإرادة . وليس مرجع هذا إلى ما يقوله أنصار العقد الاجتماعى من اتفاق الناس بالإجماع على الأخذ برأى الأغلبية ، ولكن مرجعه إلى أن اعتبار رأى الأغلبية هو المعبر عن إرادة الأمة أمر طبيعى وضرورى باعتباره الأمر السلمى الوحيد المقبول من الجميع . ولا بديل له إلا الاجماع أو الاحتكام إلى الأكثر حكمة . أما الاجماع فهو وهم غير قابل للتحقق فى أية جماعة من الناس . أما بالنسبة للتحكيم فلا سبيل إلى معرفة من هم أكثر حكمة للاحتكام إليهم ما دمنا لا نعيش فى مجتمعات

بدائية . وهكذا يتضح أن قانون الأغلبية هو واحد من تلك الأفكار البسيطة المقبولة بداهة . ويحمل في ذاته ذلك المميز وهو أنه لا يفرق بين الناس في البداية ويضعهم جميعا في مستوى واحد .

« ولكن كيف يتم الانتخاب ؟ لو افترضنا أن لكل المواطنين حق الانتخاب فإن لكل المواطنين ممارسة السيادة ويقتضى هذا اشتراكهم جميعا في ابداء الرأى أو اشتراك أغليبيتهم في التعبير عن إرادة الأمة . ويتحقق هذا في الديمقراطية المباشرة ، حيث يشترك جميع الناخبين في ابداء الرأى في قانون واحد مثلاً . ولكن الأمر يختلف عندما يكون موضوع الانتخاب هو اختيار ممثلين . ففي هذه الحالة لا يمكن أن تحتفظ عملية الانتخاب بوحدتها فلم يحدث أبدا أن اقترح أحد ، جديا ، أن يجعل من الأمة كلها دائرة انتخابية واحدة يتولى كل الناخبين فيها اختبار كل الممثلين . إذ أن مثل هذا الاقتراح يواجه عقبات « مادية » غير قابلة للتغلب عليها منها صعوبة عملية الانتخاب ومنها جهل الناخبين بالمرشحين مما يجعل نتيجة الانتخاب متوقفة على الحظ والتخمين . ومن هنا كان لابد من تقسيم جماعة الناخبين إلى دوائر يقوم الناخبون في كل دائرة منها بانتخاب نائب أو أكثر بالأغلبية . ولكن هذا التقسيم لا يعنى أن كل دائرة تمارس حقا خاصا بها أو تمارس لحسابها الخاص عملا من أعمال السيادة . كما أنه لا يعنى أنها هي التي تحول النواب سلطاتهم . لأن النواب لا يستمدون سلطاتهم إلا من سيادة الأمة ، أى من الأمة كلها . ومن هنا فإن ما يحدث في كل دائرة ، في الحقيقة ، هو عرض اختيار النواب على الأمة لتمنحهم وظائفهم . فكل دائرة تختار باسم الأمة كلها وتنوب عنها نيابة خاصة بها في هذا الاختيار .

يؤدى هذا كله إلى عدة نتائج مهمة . أولها : أن الدوائر الانتخابية يجب أن تكون أجزاء من جماعة الناخبين ، وبالتالي أن تكون كلها مكونة من تتوافر فيهم صفة واحدة هي أنهم مواطنون . إن هذا وحده هو الذى يحتفظ لممارسة سيادة الأمة بطبيعتها بالرغم من تقسيم الناخبين إلى دوائر . لأنه يوحد شروط الانتخاب فيها جميعا . لذلك فإن مبدأ سيادة الأمة

يتناقض منطقيا ويستبعد ما يقال له تمثيل المصالح^(١) . ثانيا : أنه يجب أن يكون عدد الناخبين في كل دائرة متساويا في نسبته إلى مجموع الناخبين في الأمة . ثالثا : أنه لما كان النواب يستمدون سلطاتهم من الأمة كلها وليس من الناخبين فلا يجوز اعتبارهم وكلاء عن الناخبين . رابعا : أنه يمتنع على الناخبين أن يلزموا النواب بتعليمات خاصة . خامسا : أن الأغلبية هي وحدها التي تعبر عن إرادة الأمة فلا حق للأقلية في أن يكون لها ممثلون .

هذه النتائج المترتبة على مبدأ سيادة الأمة لا يمكن استبعادها إلا باستبعاد المبدأ ذاته . وذلك باعتبار أن كل فرد من الناخبين يملك جزءا من سيادة الأمة ، يستعمله في الانتخاب كحق خاص به . وعندئذ يصح القول بأن النائب يستمد سلطته . قانونا . من الناخبين ، وأن تلك السلطات لا يمكن أن تمثل منطقيا ، داخل مجلس النواب ، إلا إرادة الناخبين الذين يكون لهم الحق حينئذ في أن يقيّدوا النائب عنهم بوكالة إلزامية كما يتبع هذا أن يكون من حق الأقلية ، مثل الأغلبية تماما ، أن يكون لها نواب يتناسب عددهم مع عددها .

بعد أن عرض الفقيه الكبير نظريته هذه تصدى للاعتراض الأساسي الذي أثاره روسو على مبدأ التمثيل النيابي وهو أن الإرادة بطبيعتها لا تنتقل فقال إن هذا التعبير كما استعمله روسو غير صحيح تماما . فمع التسليم بأن القانون ، الذي هو التعبير عن الإرادة العامة ، يجب بالضرورة أن يصدر عن الأمة إلا أن هذا يعني أن الأمة التي هي وحدها صاحبة السيادة ، هي وحدها التي تملك حق عمل القوانين أو منح سلطة عملها ، ولكنه لا يعني أن يكون القانون بالضرورة ، وببساطة ، التعبير المباشر عن الإرادة العامة تصوغه أغلبية المواطنين . إذ أن القانون ، قبل كل شيء ، قاعدة عدالة ومصلحة عامة . فإذا كان قائما بالضرورة على سلطة السيادة ، فلا يجوز أحد على القول بأن صاحب السيادة يستطيع أن يملئ قوانين غير عادلة أو ضارة ، ومن هنا فإن الحكومة التي تجعل من الأمة المصدر الأم لكل سلطة ، تستطيع أفضل من غيرها أن تضمن أن مثل تلك القوانين لا تصدر إلا خطأ وبخس نية ، وبذلك تكون هي النظام الأفضل والأكثر مشروعية . فهل تتيح

الحكومة النيابية فرصا أكبر مما تتيحه الحكومة المباشرة للحصول على قوانين عادلة أو نافعة أو معقولة أم لا ؟ هذا هو السؤال الأساسى والاجابة عنه لا يمكن أن تكون محل شك^(١) .

٨٠ - ثالثا : نظرية العضو :

هذه النظرية الثالثة فى تكييف علاقة « التمثيل النيابى » تتضمن ردا على النظرية السابقة وتقدم تكييفا جديدا لتلك العلاقة . وقد عرضها الفقيه الفرنسى الكبير كاريه دى ملبرج فى كتابه « مساهمة فى النظرية العامة للدولة »^(٢) ومبتدئا من فكرة سيادة الأمة ذاتها التى انطلق منها ايسمان ولكنه انتهى إلى نتائج مختلفة تماما .

قال : « إذا انطلقنا من القول بأن التمثيل النيابى قائم على أساس عدم مقدرة من له السيادة على ممارستها فلا بد أن تمتد صفة النيابة إلى كل السلطات فتصبح السلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، مثل السلطة التشريعية ، سلطة نيابية ما دامت فى الواقع وظائف ممارسة لسيادة الأمة كل فى حدود اختصاصها . وهذا هو المعنى الواسع للتمثيل النيابى . فمة معنى أضيق من هذا يقصر صفة التمثيل النيابى على النواب المنتخبين بواسطة المواطنين لتكوين الهيئة التشريعية .. من هنا ترتبط فكرة التمثيل النيابى بفكرة الانتخاب . فيعتبر أعضاء الهيئة التشريعية ممثلين للأمة من حيث هم منتخبون من الناخبين أو أغلبهم . وفى هذه النقطة ينحصر البحث عن التكييف القانونى لفكرة التمثيل النيابى فى القانون العام . وهنا يثور السؤال المهم ؟ ما معنى أن يوصف عضو الهيئة التشريعية بأنه نائب وممثل ، وعن ينوب ومن يمثل ، وما مدى السلطات التى تؤول إليه بصفته نائبا مثلا ؟

« بعد استبعاد علاقة الوكالة^(٣) يجب أن نحاط ضد الخلط بين الانتخاب وتفويض السلطة . فمجرد أن أعضاء الهيئة التشريعية منتخبون لا يعنى أنهم يستمدون سلطاتهم من ناخبينهم . فالواقع أن اجراءات تعيين أو إسناد

السلطة إلى شخص لا تقتضى بالضرورة أنه يستمد سلطته من عينه . فمثلا عندما ينص الدستور على أن يتولى البرلمان الانتخاب رئيس الجمهورية لا يعنى هذا أن رئيس الجمهورية يستمد سلطاته من البرلمان . كما أنه إذا كان تعيين رجال القضاء يتم بقرار من رئيس الجمهورية فإن هذا لا يعنى أنهم يستمدون سلطاتهم منه . وعلى هذا الأساس ، فإن استبعاد فكرة الوكالة يؤدى بالضرورة إلى القول بأن الانتخاب ليس إلا طريقة لتعيين أعضاء الهيئة التشريعية . أنه مشابه في طبيعته للقرارات التى يصدرها رئيس الجمهورية بتعيين كبار الموظفين والقضاة . ولكنه - مع ذلك - غير مطابق له . فالواقع أن الناخبين يجعلون من عملية الانتخاب وسيلة للتأثير فى الاتجاه العام للسياسة التى يتبعها النواب إذ مما لا شك فيه أن الناخبين يختارون النواب طبقا لآرائهم السياسية ولا يعيدون انتخابهم إلا بقدر ما يلتزمون بتلك الآراء خلال ممارستهم وظيفتهم . وبالتالي ليس صحيحا ما يقال من أن الانتخاب فى النظام النيابى ليس إلا اختيارا أو انتقاء للأكثر كفاءة . أو على الأقل أن هذا القول يقصر عن تفسير عملية الانتخاب . فعلى لولم يكن للناخبين على النواب سلطة الأصيل على وكيله فإن علاقتهم به لا تصبح مقصورة على مجرد الاختيار ، ولكنها تتضمن تخويل المواطنين قدرا من وسائل التأثير فى النواب . كل ما فى الأمر أن هذا التأثير لا يظهر إلا بطريقة غير مباشرة ومحدودة ، إذ يتمثل فى سلطة انتخاب وإعادة انتخاب النواب .

« ومع ذلك فإن هذا لا يغير شيئا من حقيقة أن ما يقوم به الناخبون فى نظام التمثيل النيابى هو تعيين أعضاء الهيئة التشريعية بحيث إنه بمجرد انتهاء عملية الانتخاب يكون الناخبون قد استنفدوا حقهم فى المساهمة فى ممارسة السيادة .

« فى هذه الحدود ، ما هو التكييف الصحيح للعلاقة بين الناخبين والمنتخبين ؟ يمكن تحديد هذه العلاقة على الوجه التالى : يتم تعيين أعضاء الهيئة التشريعية عن طريق الاقتراع العام ولكنهم لا يستمدون سلطاتهم من المواطنين . إن هذه الصيغة تعنى أن عضو الهيئة التشريعية يتم اختياره

وتعيينه بواسطة الناخبين ، وهم الذين يقدمونه لتولى سلطته . ومنهم
يستمد سند توليها ، وبالتالي يمكن القول - إذا أردنا - أن هيئة الناخبين هي
مصدر اسناد السلطة للنواب . ولكن لا يمكن أن نقول هذا إلا في هذه
الحدود . إذ فيما يتجاوز هذا الاسناد ليس عضو الهيئة التشريعية وكيلا
ولا نائبا ولا ممثلا للناخبين . إنه المنتخب منهم ولكنه ليس مندوبهم .
وقد قيل عن هذه العلاقة إنها علاقة ثقة . والقول بأنها ثقة ، وليس نيابة ،
يؤكد طابعها السلبي بالنسبة للناخبين .

« نستطيع إذن أن ننطلق من تأكيد أن السلطة التي يمارسها أعضاء
الهيئة التشريعية ليست مستمدة من المواطنين . ولكن هذا المنطق ما يزال
سلبيا ، إذ يبقى أن نعرف من - إذن - يستمد النواب سلطاتهم أو بمعنى أدق ،
من الذى يمثلونه ؟ .. إن اجابة نظام « التمثيل النيابى » حاسمة وصریحة
وأصبحت تقليدية . أنه : يمثل النواب الأمة كلها . ولكن ما الذى تعنيه
هذه الاجابة على وجه التحديد .

« ان تعبير يمثل النواب الأمة كلها لا يحتمل إلا تفسيرا واحدا هو أن
النواب يمثلون كل المواطنين باعتبارهم جماعة غير قابلة للانقسام وفوق
الوجود الفردى لمن تتكون منهم . والواقع أن هذه القاعدة لا تعنى أن كل
نائب يمثل بالإضافة إلى ناخبى دائرته كل الناخبين الآخرين . إن مثل هذا
التفسير مجرد من أى دلالة قانونية . إذ لو كان النائب يمثل الناخبين فإنه
لا يستطيع أن يمثل إلا من انتخبوه ، أما بالنسبة للناخبين خارج دائرته
الانتخابية فليس ثمة أية علاقة بهم وبالتالي لا يستطيع - على أى وجه - أن
يكون ممثلا لهم . صحيح أنه طبقا لمبدأ سيادة الأمة لا يكون الانتخاب فى
كل دائرة استمعالاً لحق خاص بتلك الدائرة تستعمله باسمها ولحسابها بل هي
تستعمله باسم ولحساب الأمة وبالتالي يكون صحيحا أن النائب منتخب من
الأمة ذاتها ، ومع ذلك فيجب الانتباه إلى عدم الخلط بين الأمة والأفراد
المكونين لها .. ويبدو هذا واضحا فيما لو سألنا ما هو مصدر حق الدوائر
الانتخابية فى أن تنتخب باسم الأمة ؟ .. هذا المصدر إما أن يكون الدستور
أو قوانين الانتخاب العادية . ولكن فى للنظام النهائى لا يكون الدستور أو

القوانين من عمل المواطنين أنفسهم بل هو من عمل المجتمع كله عن طريق أجهزته . ولو أخذنا المواطنين كأفراد وبصفتهم الفردية هذه فإننا لا نجد أنهم في أية لحظة أو مرحلة قد تدخلوا ليكلوا إلى إحدى الدوائر الانتخابية أن تختار باسمهم نائبا عن الجميع . الأمة وحدها ، باعتبارها جماعة واحدة غير منقسمة ، هي التي أقامت الدوائر الانتخابية وأعطتها اختصاصها .. فلا يمكن إذن إن نقول أن كل دائرة انتخابية تختار نائبا بناء على تفويض من كل المواطنين وبالتالي لا يمكن قبول هذا الرأي لتفسير كيف أن النائب يمثل الجميع . ولكن تجب العودة دائما إلى حقيقة أن النائب لا يمكن وصفه بأنه يمثل الأمة إلا على أساس أن الأمة هيئة واحدة أسمى من الأفراد الذين يكونونها . ويترتب على هذا أن النائب لا يمثل لا الدائرة الانتخابية ولا المواطنين بصفتهم هذه ، ولا مجموعة من الأفراد ، ولكن يمثل الأمة باعتبارها هيئة واحدة مستقلة ومتميزة عن كل الأفراد والجماعات التي تتضمنها .

« ولما كانت الأمة على هذا الوجه تتوحد مع الدولة فيمكن القول بأن قاعدة أن النواب يمثلون الأمة تؤدي في التحليل الأخير إلى أن النواب هم ممثلو الدولة ومندوبوها في ممارسة سيادتها في مجال الاختصاص الدستوري للهيئة التشريعية » .

هنا قد يشور اعتراض هو : أن الأمة فكرة مجردة فكيف يمكن أن تسند إليها إرادة ؟ ويرد كاريه دى ملبرج بأن هذا الاعتراض ظاهري ومن السهل من الناحية القانونية الرد عليه . ذلك لأنه في نطاق الدراسات القانونية تنصب وظيفة القانون العام على تنظيم الأمة بأن يخلق لها أعضاء *Organes* للإرادة وللتصرف لحسابها . وهذه هي على وجه الدقة وظيفة الهيئة التشريعية . إنها العضو الذي يخلقه القانون العام لتستطيع الأمة أن تزيد به في مجال التشريع . ولكن هذه النقلة تؤدي مباشرة إلى إعادة النظر في فكرة تمثيل الأمة ذاتها . إذ أنه على هذا الأساس لا تكون الهيئة التشريعية ولا أية هيئة أخرى هيئة « نيابية » بالمعنى الصحيح للكلمة ، بل هي - من حيث تكييفها القانوني - عضو من أعضاء الأمة .

« وثمة فارق كبير بين النائب والعضو . ذلك لأن ما يميز النائب هو أنه يريد ويقول لحساب شخص آخر غيره . وبالتالي فإن كل نيابة تفترض بالضرورة شخصين . أحدهما - الأصيل - سابق وفوق الآخر ، النائب . إن هذا هو مدلول كلمة النيابة ذاتها . فهي تعنى أن واحدا يمثل الآخر وهو ما يتضمن أن هناك شخصا سابقا قابلا للتمثيل النيابي . هذه الأسبقية تؤدي مباشرة إلى أن على النائب أن يوفق بين الإرادة التي يعبر عنها وإرادة من ينوب عنه ، على الأقل في كافة الحالات التي لا يكون فيها الأصيل عاجزا ماديا أو قانونيا عن التعبير عن إرادته . صحيح أن النائب يعبر عن إرادته هو ، ولكنه يعبر عنها نيابة عن إرادة الأصيل وبالتالي يتعين عليه احترام تلك الإرادة السابقة على إرادته . أما بالنسبة للعضو الآخر فالأمر مختلف تماما أن وظيفة العضو أن يريد لحساب جماعة موحدة لا تستطيع في صورتها المجردة أن تريد أو أن تتصرف ، وبالتالي فإن العضو لا يفترض سبق وجود شخصية أو إرادة بل أنه هو الأداة التي تصبح بها الجماعة قادرة على الإرادة والتصرف ، أي التي بها توجد إرادة الجماعة التي لم تكن حتى ذلك الحين موجودة ، والتي عن طريقها ، بالتالي - توجد الجماعة كشخص قانوني فتكسب بها الشخصية القانونية التي لم تكن لها من قبل .

« بناء على هذا يمكن القول بأن النظام المسمى « نظام تمثيل نيابي » ليس « نظام تمثيل نيابي » بالمعنى الصحيح للكلمة لأن أعضاء الهيئة التشريعية لا يمكن اعتبارهم ممثلين لا للمواطنين ولا للأمة . فمن ناحية ، هم لا يمثلون إرادة المواطنين لأنهم فيما عدا علاقة الانتخاب يعتبرون طبقا لمبادئ ذات النظام المسمى « نظاما نيابيا » مستقلين استقلالاً تاماً عن المواطنين . وقد عرفنا من قبل أن التمثيل النيابي الحقيقي يفترض دائما نوعا من تبعية النائب لمن ينوب عنه . وعندما يوجد شخص له مطلق الحرية في أن يريد لحساب آخر بدون أن يكون لهذا الآخر أية وسيلة لتأكيد إرادته هو ، لا يمكن القول بأن ثمة تعبيراً عن إرادة هذا الآخر أو تمثيلاً لإرادته . ولا تكون ثمة في الواقع إلا إرادة ذلك الذي يستطيع أن يقرر بمطلق حريته ما يريده هو للآخر . من أجل هذا نجد أنه في كل حالات النيابة الحقيقية ، هناك لحظة يستطيع فيها الأصيل بإرادته أو بشخصه الظهور وتأكيد أصالته فوق النائب . حتى بالنسبة لناقصي أو معدومي الأهلية الذين ينوب

عنهم ويمثلهم الأوصياء والقيم لابد من أن يأتى وقت يقدم فيه هؤلاء النواب حسابا أما لمن يمثلونهم أو لورثتهم على وجه يؤكد مسئوليتهم عما أرادوه لهم عن طريق النيابة وليس ثمة من كل هذا فى النظام المسمى « تمثيلا نيابيا » .. « فالنواب » لا يمثلون إرادة سابقة للمواطنين لأن هذا النظام لا يسمح للمواطنين بأن يريدوا غير ما يريد « النواب » . ومن ثم لا يمكن إن يقال أن إرادة المواطنين موضوع تمثيل أو نيابة فى نظام يعتبر إرادتهم غير موجودة أصلا ولا يعتمد إلا بإرادة « النواب » التى تبقى هى وحدها ذات فاعلية . أكثر من هذا فإن نظرية سيادة الأمة تجرد المواطنين من الأهلية فى أن ينيبوا عنهم أعضاء الهيئة التشريعية ، ما دامت تعتبر هؤلاء الأعضاء نوابا وممثلين للأمة الموحدة ، غير قابلة للانقسام ، الدائمة ، وبالتالى المتميزة عن الأفراد فيها .

« ومن ناحية ثانية فإن أعضاء الهيئة التشريعية فى النظام المسمى « تمثيلا نيابيا » لا يمثلون الأمة . لأن الأمة على هذا الوجه الذى وصفناه لا تكون هى الأخرى قابلة لأن يكون لها نواب ممثلون . فقد رأينا من قبل أنه لكى تقوم علاقة تمثيل نيابى لابد أن يوجد أولا وقبل قيام هذه العلاقة ، شخص متميز وذو إرادة قابلة للتمثيل ، إذ لا يمكن أن تقوم نيابة أو تمثيل لمن هو معدوم . وعلى هذا ، فلكى يمكن أن يمثل الأمة أو ينوب عنها أحد فى مجال التشريع مثلا لابد أن توجد ، قبل الهيئة التشريعية ، إرادة تشريعية للأمة يمكن أن تنوب عنها وتمثلها الهيئة التشريعية بعد ذلك . وبشكل عام ، لابد من أن تكون الأمة « شخصا » قائما وموجودا حتى يمكن أن يكون ثمة وجه للحديث عن النيابة عنها أو تمثيلها . ولكن الأمة لا تكون لها إرادة ، قانونا ، سواء كانت إرادة تشريعية أو غير تشريعية ، ولا تصبح فى حكم القانون شخصا إلا من خلال تنظيمها المسمى « تمثيلا نيابيا » . فتشكيل هيئة تشريعية أو أية سلطة أخرى لها سلطة الإرادة للأمة ، هو تشكيل غايته تمثيل إرادة الأمة أو شخصها ولكن تجسيد هذه الإرادة والشخصية . أن أعضاء الهيئة التشريعية ، إذن ، ليسوا ممثلين لإرادة الأمة بل خالقوها . إنهم « عضو » تكوين هذه الإرادة التى لا تبدأ فى الوجود إلا باختصار أن جوهر النظام النيابى المسمى « تمثيلا نيابيا » أنه نظام خال من معنى من معانى « التمثيل النيابى » .

٨١ النظرية الواقعية :

بعد أن عرض الفقيه بارتلى النظرية السابقة عرضا مختصرا وردها إلى أصلها الألمانى نقدها من عدة نواح يهنا منها النقد القانونى وهو - فى رأينا - حاسم . يقول إن تلك النظرية غير معقولة وتنتهى إلى مازق لا يخرج منه . هو أن الدولة - طبقا لها - هى التى تعطى للأعضاء اختصاصاتها فهى إذن التى تخلقها فى حين أن الدولة ذاتها لا توجد إلا بتلك الأعضاء^(١) . بعد هذا النقد قدم تفسيرا واقعيا لنظام التمثيل النيابى فقال^(٢) . من أجل صياغة نظرية للحكومة النيابية يجب ألا نشغل أنفسنا بالنظم القانونية القائمة والمستمدة من القانون الخاص . وعلينا أن ننطلق من تلك الفكرة الأساسية التى يؤيدها الواقع وهى أن ثمة ضرورة « سياسية » لقيام علاقة اتساق بين البرلمان والأمة . ومن هنا فإن إقامة وتنظيم حكومة نيابية ليست مسألة تحليل قانونى غايته البحث فى الأشكال القانونية عن ذلك الشكل الذى يعتبر التمثيل النيابى تطبيقا له ثم استخلاص نظام قانونى منه عن طريق القياس . ومن هنا فيجب أن ينحصر البحث فيما يتيحها الفن الدستورى من إمكانيات منع البرلمان من الحكم على وجه لا يتفق مع رأى العام مثل بعض تسهيلات حل البرلمان ، والتجديد المتكرر له ، وتوسيع قاعدة الناخبين ، والالتجاء إلى الاستفتاء الشعبى والاقتراح الشعبى المأخوذ بهما فى الحكومات شبه المباشرة والذين يمكن أن يفيدا فى انضباط نظام الحكومة النيابية . كما يجب أيضا أن نضمن للبرلمان قدرا من الاستقلال حتى يسمح له بألا يتبع رأى العام تبعية عمياء وأن يستطيع أن يمارس حقه فى القيادة إذا رأى أن البلاد مخطئة .. وبالتالى لابد من رفض فكرة الوكالة الإلزامية التى تحيل النواب عبيدا للناخبين كما يجب ألا يكون حل المجلس بالغ السهولة ، وأن تكون مدة النيابة لسنوات كافية وأن يحصن الأعضاء ضد المسؤولية . ذلك لأن إقامة حكومة نيابية هى إقامة توازن دقيق بين البرلمان والرأى العام قابلا بلا نهاية للتنوع تبعاً للمستوى الثقافى والأخلاقى وتبعاً لدرجة تطور ونمو قيمة الرأى العام فى مجتمع معين فى زمان معين . إن أكبر خطر يهدد الوضع الحالى هو الخطر الذى يهدد المصالح العامة بواسطة المصالح الخاصة المنظمة . ففى أثناء الانتخابات يتعرض المرشحون لما لا حصر له من الجماعات التى تفرض عليهم الالتزام مقدما بمواقف معينة إذا تم

انتخابهم وتحملهم على أن يوقعوا برامج محددة ولما يستطيع المرشح أن يرفض .
إلى هذه النظرية الأخيرة يميل الاتجاه السائد في الفقه العربي في مصر^(٨) .

٨٢ - استحالة التمثيل النيابي :

بالرغم من اختلاف النظريات التي ذكرناها فإنها تتفق في شيء واحد هو أن التمثيل النيابي لإرادة الشعب مستحيل قانونا . ونكتشف مرة أخرى عبقرية جان جاك روسو الذي أنطلق من هذه الحقيقة « القانونية » عندما قال أن الإرادة غير قابلة للانتقال أو التمثيل .

والواقع أن التطور التاريخي للنظام المسمى « تمثيلا » نيابيا لا يقدم دليلا واحدا على أنه في أية مرحلة من مراحله كان يمثل الشعب أو حتى الناخبين . فقد عرفنا كيف بدأ برلمانا يقوم الملوك فيه باختيار من يمثل الطوائف الاجتماعية ، وأن فكرة الانتخاب قد بدأت ، مع تكوين الطبقة البورجوازية ، نتيجة صعوبة أن يختار الملك من المدن من يمثلها أو ينوب عنها من بين أفراد لم يكونوا متميزين بالقابهم أو مناصبهم المدنية أو العسكرية كما رأينا كيف أن الناخبين أرادوا منذ البداية أن يكون هذا التمثيل أو النيابة ، تمثيلا أو نيابة حقيقية فعقدوا مع ممثليهم الوكالات التي تلزمهم بالتعبير عما يريدون وفي حدود ما يريدون ولكن الطبقة البورجوازية التي استندت إلى هذه الوكالات لمواجهة استبداد الملوك لم تلبث بعد أن نجحت أن واجهت الشعب ، أو الناخبين ، أنفسهم ، وأرست المبدأ النيابي العتيق ، وهو عدم التزام النائب بشيء في مواجهة الذين انتخبوه . وقد استقر هذا المبدأ عمليا ، قبل أن توجد النظريات التي تبرره على يد لوك ثم مونتسكيو ثم نظرية سيادة الأمة ، تلك النظرية التي إن صدقت فهي تعني استحالة التمثيل النيابي عن الشعب أو الناخبين ، وإن لم تصدق فهي تأكيد لاستحالة التمثيل النيابي .

كل هذا يعني ، في القانون ، وفي التجربة التاريخية ، استحالة القول بأن الشعب يحكم نفسه بواسطة ممثليه . وبالتالي الاستحالة القانونية والتطبيقية لديموقراطية التمثيل النيابي . ولكن هذا لا يعني أن نظام التمثيل النيابي مضاد

لديموقراطية ، أو أنه غير لازم للديموقراطية ، أو أنه من حيث هو نظام ابتكرته البورجوازية فهو غير شعبي ويجب إسقاطه . كل هذا غير صحيح . إنما يعني فقط وعلى وجه التحديد أنه نظام لإدارة الدولة (الحكم) يحول - بنجاح فائق - ضد استبداد أى من السلطات بكامل السلطة ، ويقيم توازنا فيما بينها ، وتعاوننا ، ورقابة متبادلة . ففى ظل الاستعالة المادية ، والقانونية أيضا ، لقيام كل أفراد المجتمع بكل الوظائف العامة ، لابد أن تكون إدارة الشؤون العامة فى الدولة مسندة إلى أقلية يتم اختيارها طبقا لشروط كثيرة : منها الجنسية ، ومنها السن ، ومنها اشتراط درجات علمية عامة وتخصصات عملية ، ومنها اجتياز اختبارات خاصة ، ومنها الانتخاب ومنها القرعة ، ومنها شروط أخرى بالاستقامة الخلقية ، والأمانة ، وفى بعض الأوقات يشترط أيضا اللياقة الجسمانية . ولا يعنى كل هذا أن القائمين على وظائف الدولة ، من أول رئيس الجمهورية إلى الخفراء فى القرى يمثلون الشعب أو ينوبون عنه . إنما يعنى تماما أنهم موظفون لديه ، يؤدى كل منهم بما فيهم أعضاء الهيئة التشريعية ، وظيفة معينة من وظائف الحكم الكثيرة ، طبقا للاختصاصات التى يرمى الدستور أصولها وترسم القوانين حدودها وأنواعها .

هذه الحكومة موجودة ولازمة ومتشابهة إلى حد كبير فى كل الدول ، وهى بذاتها ، وبكل القواعد التى أرسنها التقاليد التاريخية ، ليست ديموقراطية فى ذاتها ، وليست غير ديموقراطية فى ذاتها ، لأنها ، فى ذاتها ، لم تقم تاريخيا وليست قائمة الآن على أساس تمثيل إرادة الشعب أو النيابة عنه . إنما تكون أداة للديموقراطية أو أداة ضد الديموقراطية تبعاً لما يتمتع به الشعب فى أى مجتمع فى زمان معين من حرية وإمكانية استخدام تلك الأداة لتحقيق ما يريده هو ، أو أغلبية لا ما يريذه النواب ولا ما يريده الناخبون أيضا . إذ النواب ليسوا إلا موظفى التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية ، وما الناخبون إلا أولئك القلة من الشعب - مهما كثروا - الذين يكون اختيارهم للمرشح أحد شروط - نقول أحد وليس كل - صلاحيته لتولى وظيفة التشريع . فالانتخاب فى الحقيقة ليس إلا أحد شروط الصلاحية لتولى وظيفة التشريع ، وفى بعض الأوقات أحد شروط

الصلاحية لتولى وظائف غير تشريعية كما هو الحال في الدول التي تأخذ بنظام انتخاب رئيس الدولة أو انتخاب القضاة . وتوضح هذه النظرية وضوحا تاما من أن أسلوب الانتخاب وما يقال له « التمثيل النيابي » قائم أولا : في الدول المعاصرة بصرف النظر عما إذا كان مجلسا واحدا أو مجلسين ، مباشرا أو على درجتين أو أكثر ، وبصرف النظر ، بوجه خاص ، عن مدى الحرية التي يتمتع بها الشعب في ظل كل تلك الدول . ثانيا : أنه قائم كأداة لاختيار « المديرين » في كل هيئة اجتماعية ، كحل لمشكلة تعدد الأفراد واستحالة أن يتولوا جميعا وظائف الإدارة . في اللجان ، وفي الجمعيات ، وفي الشركات ، وفي النقابات ، يتم اختيار « القلة » الكافية لأداء الوظائف المشتركة (العامة) عن طريق الانتخاب أو الاختيار ، حتى لو كانت تلك الجماعة قد اجتمعت واختارت إدارتها لفرض العبودية أو لمناهضة الديمقراطية كما هو الحال في بعض الأحزاب والمنظمات الفاشستية .

نظام التمثيل النيابي لم يحل إذن مشكلة الديمقراطية ، لسبب بسيط ، هو أنه من الناحية التاريخية لم ينشأ لحلها ، ومن الناحية القانونية ليست وظيفته حلها .

٨٢ - علاقة التمثيل النيابي بالديموقراطية :

ومع ذلك فإن نظام التمثيل النيابي ليس مقطوع الصلة بالديموقراطية بل هو مؤثر فيها ومتأثر بها ، لأنه نظام إدارة دولة ، كلما كسب الشعب فيها حريات ومقدرة على ممارستها اتجه الشعب إلى إخضاع ذلك النظام لإرادته وتسخيرها فيما يريد وبالتالي أدخل عليه نظاما ، ليست من جوهره ، ولكنها تمثل في حقيقتها مدى توافر الديمقراطية في مجتمع معين .

من هذه النظم الاقتراع العام غير المقيد . إن هذا النظام لم ينشأ مع التمثيل النيابي ، وبالتالي فإن أحدا لم يقل إن نظام التمثيل النيابي يتوقف على عدد الذين من حقهم أن يشتركوا في الاقتراع والذين يشاركون فيه فعلا ، وقد رأينا من قبل كيف أن ثمة من الفقهاء والشراح ممن يجنحون - حتى في هذا العصر - إلى تقييد حق الاقتراع ويشترطون فيه قدرا من

المعرفة . وراء هذا الاتجاه اعتقاد غير صحيح بأن نظام التمثيل النيابى هو النظام الديمقراطي وهو إذ يؤدي وظيفته على أحسن وجه ، تكون الديمقراطية قد تحققت على أحسن ما يكون ، وبالتالي فإن قصر حق الاقتراع على المتعلمين مثلا ، هو زيادة فى كفاءة البرلمان فهى تأكيد للديمقراطية . ولكن الأمر كله يختلف إذا بحثنا عن الديمقراطية حيث هى أى فى صفوف الشعب نفسه وخارج البرلمان عندئذ نثبت أن البرلمان يكون أداة للديمقراطية بقدر ما تتأكد صلته بأكبر عدد من الشعب الذى يوظفه فى التشريع ، ويصبح واضحا أنه كلما تحرر حق الاقتراع - وهو حق ديمقراطى - من القيود كلما كان ذلك مؤشرا على وجود الديمقراطية ومؤكدا لهذا الوجود . وقد عرفنا من التطور التاريخى لنظام التمثيل النيابى أن نظام الاقتراع العام غير المقيد ، الذى لم ينشأ أصلا مع النظام البرلمانى . قد وصلت إليه الشعوب على مراحل متتابعة تبعا لتطور ورقى وتحرر تلك الشعوب ذاتها . أى أنه كلما تقدم الشعب ديمقراطيا كلما فرض إرادته من خارج نظام التمثيل النيابى ، ولكن عليه ، وقد نقول ضده ، بإتاحة الفرصة لأكبر عدد من الناس للمساهمة فى عملية الانتخاب .

من هذه النظم أيضا ، الانتخاب الدورى ، فليس فى الطبيعة القانونية للنظام النيابى ما يحدد فترة معينة لإعادة الانتخاب بل نستطيع أن نقول أن الأصل فيها إن تكون مستمرة مثلها مثل الوظائف الأخرى على الأقل إلى أن تزول المقدرة الصحية على الاستمرار فيها . ولكن إعادة الانتخاب هو فرصة متاحة دوريا لتدخل الإرادة الشعبية . والوجه الديمقراطي فيها ليس الانتخاب ذاته . ولكن إبقاء أعضاء الهيئات المنتخبين فيما بين الدورات الانتخابية فى حالة اعتداد بالناخبين الذين سيعودون إليهم إن عاجلا أو إن آجلا . وقد رأينا كيف تطور هذا الوجه الديمقراطي مع تقدم الشعوب وانتهى إلى حق الحل والعودة إلى الشعب حتى فى الحالات التى تكون فيها الحكومة صاحبة أغلبية مستمرة فى البرلمان كما هو الحال فى إنجلترا . وإذا كان من الممكن القول بأن حل مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية أو رئيس الدولة يمكن أن يكون جزءا من النظام البرلمانى يحقق التوازن بين

السلطات ، وهو إحدى وظائفه الأساسية ، إلا أنه لا يمكن تبرير حل المجلس النيابي قبل مدته مجرد أن أمراً مهماً قد طرأ ويستدعى معرفة موقف الشعب منه ، بأن ذلك مما يتفق وطبيعة النظام النيابي . إنه الديمقراطية المتحققة خارج النظام تفرض على النظام ما لا يتفق مع طبيعته ويتفق مع طبيعة سيادة الشعوب .

من هذه النظم أيضاً ، التمثيل النسبي ، وهو أن يكون للأقلية الحق في أن تختار أعضاء في الهيئة التشريعية بقدر حجم الأصوات التي تنتمي إليها . إن التمثيل النسبي يجد عقبات شديدة في الدول ولكن لاشك في أنه أكثر تعبيراً عن الديمقراطية من تمثيل الأغلبية لا لأن التمثيل النسبي يؤدي إلى أن المجلس المنتخب يكون أكثر « تمثيلاً » للشعب ، ولكن لأن التمثيل النسبي يحل أكبر عدد من الناخبين أكبر قدر من التأثير في المجلس المنتخب وأكبر قدر من الرقابة أيضاً .

ومن هذه النظم الاستفتاء الشعبي الذي عرفناه . إن الاستفتاء الشعبي لا يعنى في الحقيقة أكثر من أنه ، تحت تأثير التطور الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للشعوب ، استردت من المجالس النيابية بعضاً من وظائفها في مجالات معينة وأصبحت تمارسها هي مباشرة بإصدار قرارات فيها . ولاشك في الدلالة الديمقراطية لهذا النظام . أننا هنا نرد على أية موازنة أو مقارنة بين نظام التمثيل النيابي وبين الاستفتاء الشعبي على أساس ما يمثله كل منهما من ديمقراطية . لا محل للمقارنة لأن النظامين ليسا ديمقراطيين . الاستفتاء الشعبي وحده هو الديمقراطي . أما التمثيل النيابي فهو النظام البديل للديمقراطية .

ومن هذه النظم أيضاً ، المعارضة المنظمة .

إن كل أنصار النظام النيابي ، الذين يعتبرونه نظاماً ديمقراطياً .. يؤكدون أنه لا ديمقراطية بدون معارضة منظمة داخل المجالس النيابية . هذا الذي يؤكدونه يؤكد بدوره أن الصلة بين نظام التمثيل النيابي والديمقراطية تكاد تكون مقطوعة . لأن المعارضة داخل المجالس النيابية

هى ذلك الفريق الذى لا يشارك فى الحكم ، أو هو - بالمفهوم النيابى - لا يمثل إرادة للأمة ، إنما تمثلها الأغلبية ناخبين والأغلبية أعضاء ، وما يصدر عن الأغلبية يعتبر تعبيراً عن إرادة الأمة . هذا هو الأصل فى نظام التمثيل النيابى ، وهذا الأصل يمكن أن يقوم ويستمر بدون حاجة إلى المعارضة . إنما تأتى القيمة الديمقراطية للمعارضة من أنها - فى مجلس الحكومة - تحاول أن تعبر ، أو حتى تدعى التعبير - عن إرادة الشعب وليس إرادة الناخبين . إن المعارضة فى المجالس النيابية تمثل حقيقة القيد ، أو « الغرلة » للنظام النيابى ومبادئه ، استناداً إلى قوة الرأى العام كما هو ، أو كما تدعيه ، خارج مجلس النواب ، ومن هنا أصبح وجود المعارضة يعنى الحد من « نظرية التمثيل النيابى » التى تضيف الشرعية على قرارات الأغلبية ، لمصلحة « الديمقراطية » التى لا تعتبر المجالس التشريعية نواباً عن الشعب بل موظفين لديه .

ومن العوامل الأساسية التى لا يمل فقهاء القانون ورجال السياسة التأكيد على لزومها للنظام التمثيل النيابى ، وهو ما يسمونه الرأى العام بكل عناصر أدائه : حرية التعبير ، حرية الاجتماع ، حرية الصحافة ، إلى آخره . وليس أدل من هذا على أن نظام التمثيل النيابى ليس فى ذاته نظاماً ديمقراطياً ، وإنما يصبح أداة ديمقراطية بقدر ما يمارسه الشعب عليه من تأثير . فحرية التعبير يقصد بها حرية التعبير خارج البرلمان . وحرية الاجتماع يقصد بها حرية نشر الآراء خارج البرلمان . والرأى العام الذى يعبر عن ذاته بهذه الأدوات وغيرها هو الرأى العام خارج قاعات انعقاد الهيئات التشريعية . ففى خارج المجالس النيابية إذن تقوم ، أو لا تقوم ، الديمقراطية . ومن خارج المجالس النيابية تستمد البرلمانات صفتها الديمقراطية أو المعادية للديمقراطية .

وأخيراً يأتى « النشاط الحزبى » . ينقل لنا أساتذة القانون الدستورى فى مصر قولاً متردداً من أن لا قيام للديمقراطية بدون أحزاب سياسية^(١) . والسؤال الذى تهمنى الإجابة عنه هو : إذا كان ذلك كذلك فعلى أى وجه يمكن

أن يكون نظام التمثيل النيابي نظاما ديمقراطيا ؟ . إذا كانت كل مظاهر الممارسة الديمقراطية تتم على حساب (الحل) أو يقوم بها أشخاص من خارجه (الاقتراع) أو يتم ممارستها خارجه (حريات الرأى والاجتماع والصحافة .. إلخ) . وتتجسد قوة اجتماعية خارجه (الرأى العام) وتتجسد قوة منظمة خارجه (الأحزاب السياسية) . فما الذى يتضمنه هو ذاته من ديمقراطية ؟ .. لا شيء فى ذاته .

إن كل هذا يؤكد للمرة الأخيرة ، أن مشكلة الديمقراطية وحل مشكلة الديمقراطية يقعان خارج قاعات المجالس النيابية . ولكنه يعنى أيضا أنه كلما أتاح الدستور إمكانيات التأثير الشعبى على المجالس النيابية ، وكلما لجأ إلى الشعب بدلا من المجالس النيابية أو يلاضافة إلى المجالس النيابية ، كلما كان أكثر اقترابا من الديمقراطية .

هوامش الفصل الختامي 1

- (١) صفحة ٧٠ فقرة ٢٠ .
- (٢) راجع صفحة ٧٩ فقرة ٢٢ .
- (٣) راجع صفحة ١٠٥ فقرة ٢٢ .
- Esmein, « Eléments de droit Constitutionnel », t. p. 311 et s. (٤)
- (٥) يستعمل ايمان التمبرين الرأي العام Opinion public والارادة العامة Volonté générale متتابعين للدلالة على شيء واحد ، المرجع السابق ، صفحة ٣١٧ .
- Esmein, idem, p. 332. (٦)
- Esmein, idem, p. 443. (٧)
- Carré de Malberg « Contribution à la théorie générale de l'état » 1922, t. 2, p. 203 et s. (٨)
- (٩) استبعدها للأسباب التي سبق أن ذكرناها في صفحة ٢٥٠ فقرة ٧٨ .
- Barthelemy et Duez, « Traité de droit constitutionnel », 1933, p. 88. (١٠)
- Barthelemy et Duez, Idem, p. 106 et s. (١١)
- (١٢) راجع الدكتور وحيد رأفت ووايت إبراهيم ، « القانون الدستوري » صفحة ١١١ وما بعدها ، والدكتور عبد الحميد متولى ، « الوسيط في القانون الدستوري » صفحة ١٧٦ وما بعدها والدكتور عثمان خليل « القانون الدستوري » صفحة ١٩٨ وما بعدها ، الدكتور كامل ليلة « المبادئ الدستورية » صفحة ٦٠١ - ٦٠٢ ، الدكتور ثروت بدوي « انظم السياسية » صفحة ٣٢٠ وما بعدها والدكتور مصطفى كامل « النظام الديموقراطي والبرلماني » (الرسالة بالفرنسية) صفحة ٢٢٨ وما بعدها .
- (١٣) الدكتور عثمان خليل ، المرجع السابق ، صفحة ١٧٠ ، الدكتور عبد الحميد متولى ، المرجع السابق ، صفحة ١٨٨ .
- الدكتور مصطفى كامل ، المرجع السابق صفحة ١٠٣ ، الدكتور سيد صبرى ، المرجع السابق ، صفحة ٢٣٧ .

● الفهرس ●

٥ (٨ - ١) فصل تمهيدى

القسم الأول مشكلة الديمقراطية

- ٢٩ (٩) الديمقراطية
- ٣٠ الفصل الأول : عصر الاغريق (١٠) نظام المدينة
- ٣٩ الفصل الثانى : عصر الاقطاع (١١) نشأة الاستبداد . (١٢) الاستبداد الكنسى . (١٣) نظرية الحق الالهى
- ٤٥ الفصل الثالث : عصر النهضة (١٤) نشأة الطبقة الوسطى . (١٥) نظرية العناية الالهية . (١٦) الليبرالية . (١٧) القانون الطبيعى . (١٨) چان چاك روسو . (١٩) النظام الديمقراطى (أولاً : المشكلة الدستورية . ثانياً : سيادة الشعب . ثالثاً : السيادة غير قابلة للتنازل . رابعاً : السيادة لاتتجزأ . خامساً : سلطة التشريع . سادساً : استحالة التمثيل النيابى . سابعاً : السلطة التنفيذية)
- (٢٠) مشكلة الديمقراطية

القسم الثانى التمثيل النيابى

- ٨٠ (٢١) تمهيد
- ٨٤ الفصل الأول : التمثيل البرلمانى (انجلترا)
- (٢٢) نشأة البرلمان الاغلىزى . (٢٣) حق الانتخاب . (٢٤) الفصل بين السلطات . (٢٥) چون لوك : (أ . القانون الطبيعى . ب : التنازل للمجتمع . ج : الليبرالية . د . حكم الأغلبية . هـ : السلطة التشريعية . و : نظام المجلسين . ز : الانعقاد دورياً . ح : السلطة التنفيذية . ط : المسئولية الوزارية . ى : الانتخاب لمدة محددة . ك : الاعتداء على البرلمان . ل : الاعتداء على الشعب . م : السيادة للبرلمان) . (٢٦) خلاصة . (٢٧) حل البرلمان . (٢٨) مقاومة الأفكار الديمقراطية . (٢٩) الاستبداد البرلمانى . (٣٠) اصلاح الديمقراطى . (٣١) الديمقراطية

(٣٢) ما قبل الثورة . (٣٣) الطبقة الوسطى البورجوازية . (أولاً : التيار الاقتصادي . ثانياً : التيار الفكري) . (٣٤) دستور ١٧٩١ . (٣٥) دستور ١٧٩٣ . (أولاً : حقوق الانسان . ثانياً : الديمقراطية) . (٣٦) الديمقراطية المباشرة . (٣٧) دستور السنة الثالثة . (٣٨) الدستور القيصري . (٣٩) دستور ١٨٧٥ . (٤٠) دستور ١٩٥٨ . (٤١) الاستفتاء الشعبي . (٤٢) تسميات الاستفتاء الشعبي (أولاً : الاستفتاءات الانتخابية . ثانياً : الاستفتاء الاستشاري) . (٤٣) اجراءات الاستفتاء الشعبي . (الاستفتاء على الدستور وتعديلاته - الاستفتاء التشريعي - الاقتراح الشعبي - الاعتراض - التحكيم) . (٤٤) خاتمة

(٤٥) ما قبل ١٩٢٣ (٤٦) دستور ١٨٨٢ (٤٧) دستور ١٩٢٣ (٤٨) الشعب والديمقراطية (٤٩) دستور ١٩٣٠ (٥٠) ثورة ١٩٥٢ (٥١) بعد سقوط دستور ١٩٢٣ (٥٢) دستور ١٩٥٦ (٥٣) انتخاب رئيس الجمهورية (٥٤) المادة ١٤٥ (٥٥) الاستفتاء الدستوري (٥٦) نظام نيابي (٥٧) الاتحاد القومي (٥٨) مقدمات دستور ١٩٦٤ (٥٩) من هو الشعب (أولاً : العزل السياسي . ثانياً : تمثيل المصالح) (٦٠) تمثيل التحالف (٦١) الميثاق (أولاً : الديمقراطية الاشتراكية . ثانياً : ديمقراطية التحالف . ثالثاً : أداة التحالف . رابعاً : تمثيل القوى) (٦٢) التمثيل المختلط (أولاً : تمثيل المصالح . ثانياً : تمثيل الفئات . ثالثاً : التمثيل النيابي) (٦٣) القوة الملزمة للميثاق (٦٤) شروط التمثيل (٦٥) دستور ١٩٦٤ (٦٦) الاتحاد الاشتراكي (أولاً : سلطة عليا . ثانياً : اختصاصاته) (٦٧) المواد ١ و ٢ و ٣ (أولاً : الشعب الاجتماعي . ثانياً : الشعب السياسي . ثالثاً : تمثيل الشعب) (٦٨) الديمقراطية الشعبية (٦٩) نصف المساعد للعمل والفلاحين (٧٠) تنحي مجلس الأمة (٧١) بيان ٣٠ مارس (٧٢) دستور ١٩٧١ (٧٣) تاريخ النصوص (٧٤) المادة ٧٤ (٧٥) الاستفتاء التحكيمي (٧٦) حالات الاستفتاء (أولاً : التحكيم بين الحكومة ومجلس الشعب . ثانياً : التحكيم في حل المجلس) (٧٧) خاتمة

(٧٧) ضابط التقدير (٧٨) نظرية الوكالة (٧٩) نظرية النيابة (٨٠) نظرية العضو (٨١) النظرية الواقعية (٨٢) استعالة التمثيل النيابي (٨٣) علاقة التمثيل النيابي بالديمقراطية

رقم الإيداع ٩١٠٣ / ١٩٩١

الترقيم الدولي 4 - 001 - 251 - 977 I.S.B.N

دار ماجد للطباعة

ت ٨٢١٢٣٨

منتدى سور الأزبكية

WWW.BOOKS4ALL.NET